



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.385/4
du 18 juin 2014

advies 56.385/4
van 18 juni 2014

sur

over

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 la liste des actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du Fonctionnaire délégué, de la Commune, de la commission Royale des Monuments et des Sites, de la Commission de Concertation ainsi que de mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte'

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot 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, van de koninklijke Commissie voor monumenten en Landschappen, van de overlegcommissie evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect'

Le 20 mai 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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant la liste des actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du Fonctionnaire délégué, de la Commune, de la commission Royale des Monuments et des Sites, de la Commission de Concertation ainsi que de mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 juin 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juin 2014.

*

Op 20 mei 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 van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot 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, van de koninklijke Commissie voor monumenten en Landschappen, van de overlegcommissie evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 18 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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

Il résulte de l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes ¹.

Selon son article 9, alinéa 1^{er}, cette ordonnance est entrée en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* – laquelle est intervenue le 13 avril 2012 –, à l'exception des articles 2, 3 et 5, dont l'entrée en vigueur a été fixée comme suit :

« dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ».

Depuis la publication au *Moniteur belge* de l'ordonnance du 29 mars 2012, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a fait l'objet d'un renouvellement, qui a eu lieu le 25 mai 2014. En vertu de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', le Parlement se réunit de plein droit après chaque renouvellement le troisième mardi suivant le jour auquel celui-ci a eu lieu. En l'espèce, il s'agit du mardi 10 juin 2014. Ce jour est celui du « début de la nouvelle législature » visé par l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 mars 2012.

En conséquence, l'obligation d'établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes s'applique à tout projet d'arrêté réglementaire adopté à partir du 10 juin 2014.

¹ Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 ont expressément confirmé le caractère obligatoire de cette formalité pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir en particulier l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet, avis 48.988/AG, donné le 31 janvier 2011, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-2011, n° A-191/1, pp. 14 et 15 et le rapport de la commission (*Ibid.*, 2011-2012, pp. 14 et 16 à 19).

Le présent projet d'arrêté devra donc être soumis à l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté tend à modifier sur certains points la liste des actes ou des travaux qui sont dispensés, soit de permis d'urbanisme, soit de l'avis du fonctionnaire délégué ou du collège des bourgmestre et échevins ainsi que des mesures particulières de publicité et de l'avis de la commission de concertation.

Il résulte de l'article 98, § 2, alinéa 1^{er}, de l'article 154 et de l'article 177, § 3, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après, en abrégé, « CoBAT ») que de telles dispenses ne peuvent être accordées qu'en raison de la « minime importance » des actes ou des travaux concernés ².

Si l'on peut considérer que cette condition est remplie dans l'hypothèse visée par l'article 5 du projet d'arrêté, on peut par contre se demander si tel est le cas pour toutes les constructions visées aux articles 2 et 4, du moins en l'état du texte de ces dispositions.

La question se pose avec d'autant plus d'acuité en ce qui concerne l'article 4 du projet dès lors que, comme l'article 4/1 en projet le prévoit de manière expresse, les constructions concernées pourraient impliquer une dérogation à un plan d'affectation du sol, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir ³.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

C'est sous réserve de ce qui précède que les observations particulières qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté ne tend pas à fixer de cas dans lequel le concours d'un architecte n'est pas obligatoire.

L'alinéa 1^{er}, qui vise l'article 4, alinéa 3, de la loi du 20 février 1939 'sur la protection du titre et de la profession d'architecte' sera donc omis.

² En ce qui concerne les actes ou les travaux dispensés de l'avis du collège des bourgmestre et échevins ainsi que des mesures particulières de publicité et de l'avis de la commission de concertation, l'article 177, § 3, alinéa 1^{er}, du CoBAT précise qu'il doit s'agir d'actes ou de travaux de minime importance « sur le plan urbanistique et/ou patrimonial ».

³ Le délégué du ministre-président a confirmé que, dans le début de l'article 4/1 en projet, l'intention des auteurs du texte était d'écrire « Même si elles impliquent une dérogation » et non pas « Même s'ils impliquent aucune dérogation ».

2. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 98, § 2, alinéa 1^{er}, l'article 154 et l'article 177, § 3, alinéas 1^{er} et 3, du CoBAT.

Ce sont donc ces dispositions qu'il convient de mentionner dans l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1^{er}.

3. L'alinéa 4 (devenant l'alinéa 3) doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 56.385/4 du Conseil d'État donné le 18 juin 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »⁴.

DISPOSITIF

Article 2

1. Dans la version française du premier point de l'article 4, 5°, en projet, par souci de concordance avec l'ensemble du texte, on remplacera les mots « l'étude » par les mots « la recherche ».

2. Selon le deuxième point de l'article 4, 5°, en projet, pour que la construction et le placement des éléments visés par le texte soient dispensés de permis d'urbanisme, « le propriétaire du terrain doit avoir marqué son accord sur la construction ou sur le placement des éléments ».

On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle condition dans un texte qui a pour objet de déterminer quels actes ou travaux sont dispensés de permis d'urbanisme. Quelle est, en effet, l'incidence de l'existence ou de l'absence de l'accord du propriétaire d'un bien pour effectuer des travaux sur celui-ci lorsqu'il s'agit de déterminer si un permis d'urbanisme est requis pour exécuter lesdits travaux ? Il convient en particulier d'observer que la condition prévue par le texte à l'examen ne présente aucun lien avec le critère sur la base duquel le CoBAT charge le Gouvernement de fixer la liste des actes et des travaux dispensés de permis d'urbanisme, à savoir, comme indiqué dans l'observation générale, celui de la « minime importance » des actes ou des travaux concernés.

Le texte sera réexaminé sur ce point.

Article 4

Il conviendrait d'indiquer expressément que, comme le fait apparaître la note aux membres du Gouvernement, les constructions envisagées par la disposition en projet sont des logements destinés à accueillir temporairement les occupants d'habitations faisant l'objet de travaux de rénovation pendant la durée des travaux en question.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

En outre, plutôt que d'utiliser l'expression « logements publics régionaux au sens de l'article 2 § 2 du Code bruxellois du logement », il serait préférable de faire état des logements visés par cette disposition.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat ze als gevolg van de verkiezingen van 25 mei 2014 sinds die datum niet meer 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 ingediend is 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

Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ volgt dat iedere minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat tot zijn bevoegdheid behoort, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.¹

Die ordonnantie is luidens artikel 9, eerste lid, ervan in werking getreden op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt – te weten op 13 april 2012 –, behalve wat betreft de artikelen 2, 3 en 5, waarvan de inwerkingtreding is vastgesteld als volgt:

“vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie”.

Sinds de bekendmaking van de ordonnantie van 29 maart 2012 in het *Belgisch Staatsblad* is het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vernieuwd, namelijk op 25 mei 2014. Krachtens artikel 26, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ komt het Parlement na iedere vernieuwing van rechtswege bijeen op de derde dinsdag na de dag waarop de vernieuwing plaatsvond. In dit geval gaat het om dinsdag 10 juni 2014. Die dag is het begin van de “nieuwe legislatuur” die bedoeld wordt in artikel 9, eerste lid, van de ordonnantie van 29 maart 2012.

¹ In de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 maart 2012 is uitdrukkelijk gesteld dat het om een verplicht vormvereiste gaat voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie inzonderheid advies 48.988/AG dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 31 januari 2011 over het voorontwerp heeft gegeven, *Parl.St.* Br.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, en het verslag van de commissie, *ibid.*, 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19)).

De verplichting om een evaluatieverslag op te stellen van de impact van het ontwerp op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, geldt bijgevolg voor elk ontwerp van reglementair besluit dat vanaf 10 juni 2014 wordt vastgesteld.

Het voorliggende ontwerpbesluit moet dus aan dat vormvereiste voldoen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit strekt ertoe bepaalde wijzigingen aan te brengen in de lijst handelingen of werken die vrijgesteld zijn hetzij van een stedenbouwkundige vergunning, hetzij van het advies van de gemachtigde ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen, alsook van de speciale regels van openbaarmaking en van het advies van de overlegcommissie.

Uit artikel 98, § 2, eerste lid, artikel 154 en artikel 177, § 3, eerste lid, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort als “BWRO”) blijkt dat dergelijke vrijstellingen alleen kunnen worden verleend op grond van de “geringe omvang” van de handelingen of werken in kwestie.²

Hoewel men ervan uit kan gaan dat die voorwaarde in het geval bedoeld in artikel 5 van het ontwerpbesluit vervuld is, rijst daarentegen de vraag of zulks het geval is voor alle bouwwerken bedoeld in de artikelen 2 en 4, althans in de huidige versie van die bepalingen.

Die vraag is des te relevanter voor artikel 4 van het ontwerp, daar de bouwwerken in kwestie zouden kunnen afwijken van een bestemmingsplan, van een stedenbouwkundige vergunning of van een verkavelingsvergunning, zoals het ontworpen artikel 4/1 uitdrukkelijk bepaalt.³

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden gegeven onder voorbehoud van wat voorafgaat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het ontwerpbesluit beoogt niet vast te stellen in welke gevallen de medewerking van een architect niet verplicht is.

² In verband met de handelingen of werken die zijn vrijgesteld van het advies van het college van burgemeester en schepenen, alsook van de speciale regels van openbaarmaking en van het advies van de overlegcommissie, preciseert artikel 177, § 3, eerste lid, van het BWRO dat het moet gaan om handelingen of werken van geringe omvang “op stedenbouwkundig en/of erfgoedgerelateerd vlak”.

³ De gemachtigde van de minister-president heeft beaamd dat de stellers van de tekst de bedoeling hadden aan het begin van het ontworpen artikel 4/1 “Zelfs indien ze afwijken” te schrijven en niet “Zelfs indien ze niet afwijken”.

Het eerste lid, dat verwijst naar artikel 4, derde lid, van de wet van 20 februari 1939 'op de bescherming van den titel en het beroep van architect', moet dus worden weggelaten.

2. Het ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 98, § 2, eerste lid, artikel 154 en artikel 177, § 3, eerste en derde lid, van het BWRO.

Het tweede lid, dat het eerste lid wordt, moet bijgevolg die bepalingen vermelden.

3. Het vierde lid (dat het derde lid wordt) moet worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op advies 56.385/4 van de Raad van State, gegeven op 18 juni 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.⁴

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. In de Franse versie van het eerste punt van het ontworpen artikel 4, 5°, moeten de woorden “l'étude” met het oog op de overeenstemming met de gehele tekst worden vervangen door de woorden “la recherche”.

2. Opdat de bouw en de plaatsing van de elementen die in de tekst worden vermeld, vrijgesteld zouden zijn van een stedenbouwkundige vergunning, moet, luidens het tweede punt van het ontworpen artikel 4, 5°, “de eigenaar van het terrein (...) akkoord gegaan zijn met de bouw of de plaatsing van deze elementen”.

Men kan zich afvragen wat de relevantie van een dergelijke voorwaarde is in een tekst die beoogt vast te stellen welke handelingen of werken zijn vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning. Welke weerslag heeft immers het feit dat de eigenaar van een goed al dan niet heeft ingestemd met de uitvoering van werken aan dat goed, wanneer het erom gaat te bepalen of voor de uitvoering van die werken een stedenbouwkundige vergunning vereist is? Er moet inzonderheid worden opgemerkt dat de voorwaarde waarin de voorliggende tekst voorziet, geen enkel verband houdt met het criterium op basis waarvan het BWRO de Regering ermee belast de lijst van de handelingen en werken vast te stellen die zijn vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning, te weten, zoals in de algemene opmerking is aangegeven, het criterium van het “gering belang” van de handelingen of werken in kwestie.

De tekst moet op dit punt worden herzien.

⁴ *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 4

Er moet uitdrukkelijk worden aangegeven dat, zoals duidelijk blijkt uit de nota aan de leden van de Regering, de bouwwerken waarvan sprake is in de ontworpen bepaling, woongelegenheden betreffen, bestemd voor de tijdelijke opvang van bewoners van woningen die worden gerenoveerd, zolang de werkzaamheden in kwestie duren.

In plaats van te schrijven “gewestelijke openbare huisvesting in de zin van artikel 2, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode”, is het bovendien beter de woongelegenheden die in die bepaling worden bedoeld, op te noemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT