



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.913/4
du 28 février 2018

advies 62.913/4
van 28 februari 2018

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
renseignements urbanistiques'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
stedenbouwkundige
inlichtingen'

Le 30 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux renseignements urbanistiques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 février 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2018.

*

Op 30 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de stedenbouwkundige inlichtingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

L'article 7, alinéa 1^{er} est rédigé comme suit :

« L'administration régionale en charge de l'urbanisme établit un formulaire de demande de renseignements urbanistiques et un formulaire de renseignements urbanistiques délivrés par les communes et les met à disposition de celles-ci ».

Les articles 1^{er} et 4 imposent pour leur part que les demandes de renseignements urbanistiques soient introduites sur un formulaire conforme au modèle établi en exécution de l'article 7, et que les renseignements urbanistiques soient délivrés sur un document conforme au modèle établi en exécution du même article 7.

L'arrêté en projet ne détermine pas plus avant la teneur du formulaire de demande de renseignements urbanistiques. De même, à l'exception de l'article 6 ¹, il ne fixe pas la teneur du document comportant les renseignements urbanistiques, renseignements dont l'objet est par ailleurs déterminé de manière non exhaustive par l'article 275 du CoBAT.

Il s'ensuit qu'en habilitant l'administration à « établir » les formulaires concernés, l'article 7 du projet confère à cette dernière un pouvoir de nature réglementaire.

Or, comme la section de législation l'a souvent rappelé, il n'est pas admissible que les agents d'une administration soient investis de compétences de nature réglementaire ².

Par conséquent, soit l'arrêté en projet définit lui-même, par le biais d'annexes, les modèles des demandes et des documents concernés, soit l'habilitation conférée à l'administration par son article 7 est remplacée par une habilitation conférée au ministre compétent.

Le projet sera revu en conséquence.

¹ Voir toutefois, à propos de l'article 6 du projet, les observations particulières ci-après.

² En ce sens, voir notamment l'avis n° 56.256/4 donné par la section de législation le 26 mai 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion des terres excavées et modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, du 13 novembre 2003 relatif à l'enregistrement des collecteurs et des transporteurs de déchets autres que dangereux et du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56256.pdf>.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu d'insérer un alinéa 1^{er} nouveau au préambule, visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'³ ; combinée aux dispositions législatives déjà mentionnée au préambule, cette disposition confère en effet un fondement juridique aux articles 1^{er}, 2 et 5, alinéa 3 du projet.

2. L'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, sera rédigé comme suit :

« Vu le Code Bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBat), l'article 275, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017, l'article 276 et l'article 276/1, inséré par l'ordonnance du 30 novembre 2017 ; ».

DISPOSITIF

Article 3

L'article 276/1 du CoBAT est ainsi libellé :

« Art. 276/1. Le titulaire d'un droit réel qui a l'intention de mettre en vente ou en location pour plus de neuf ans le bien immobilier sur lequel porte ce droit ou de constituer sur celui-ci un droit d'emphytéose ou de superficie, ou la personne que ce titulaire mandate pour ce faire, doit préalablement requérir de la commune sur le territoire de laquelle cet immeuble se situe les renseignements urbanistiques énumérés à l'article 275.

Au moment où elle sollicite ces renseignements urbanistiques, cette personne est tenue de produire un descriptif sommaire du bien concerné, tel qu'il existe dans les faits, au moment de la demande. Ce descriptif sommaire, dont le Gouvernement arrête le contenu, indique le nombre d'unités de logement incluses dans le bien.

Avant la signature de l'acte authentique, la personne visée à l'alinéa 1^{er} est tenue de communiquer à l'acquéreur les renseignements urbanistiques ainsi que le descriptif sommaire du bien qui a été joint à la demande de renseignements urbanistiques ».

D'une part, il résulte donc déjà de cette disposition que le « descriptif sommaire » décrit la situation de fait du bien⁴. Or, comme la section de législation l'a souvent rappelé, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

³ Rendu applicable en Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

⁴ Article 276/1, alinéa 2, du CoBAT.

D'autre part, le Gouvernement ne trouve dans cette disposition, fût-elle combinée au pouvoir général d'exécution qui découle de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, aucune habilitation pour déterminer par qui le descriptif sommaire doit être établi.

Par conséquent, la première et la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} doivent être omises, et la troisième phrase sera revue en conséquence.

Article 5

1. Pour les raisons évoquées à l'observation particulière sous l'article 3, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

L'alinéa 1^{er} sera donc omis.

2. Contrairement à l'alinéa 3 de la disposition à l'examen qui peut trouver un fondement juridique dans les dispositions législatives visées au préambule du projet, combinées avec le pouvoir général d'exécution conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, il n'en va pas de même pour l'alinéa 2 de cette même disposition : il n'entre pas dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de définir la notion de « demande de délivrance urgente », notion employée par le législateur à l'article 275 du CoBAT, ni de fixer les conditions dans lesquelles une demande peut ou doit être qualifiée d'urgente : telle que cette disposition, modifiée par l'ordonnance du 30 novembre 2017 'réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes', est rédigée, elle doit être comprise comme laissant au demandeur de renseignements urbanistiques le choix entre l'introduction d'une demande à laquelle la commune est tenue de répondre dans un délai de trente jours, et l'introduction d'une demande de délivrance urgente, impliquant alors un éventuel doublement de la redevance de 80 euros, passant ainsi à 160 euros⁵, supposée ainsi rémunérer la commune pour les prestations urgentes qu'elle aura dû accomplir⁶.

L'alinéa 2 sera donc omis.

Article 9

L'article 9 prévoit que l'arrêté s'applique « aux demandes de renseignements urbanistiques à dater du jour de son entrée en vigueur ».

⁵ Article 275, § 1^{er}, tel que modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017.

⁶ Il est à relever par ailleurs que l'article 275 du CoBAT n'habilite pas plus la commune à apprécier le caractère urgent ou non de la demande.

Eu égard à la circonstance que le texte en projet trouve notamment son fondement juridique dans des dispositions législatives modifiées ou insérées par l'ordonnance sanctionnée et promulguée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 30 novembre 2017 ⁷, modifications ou insertions qui entreront en vigueur le dixième jour suivant la publication de cette ordonnance au *Moniteur belge* ⁸, l'auteur du projet veillera à ce que l'arrêté en projet, une fois adopté, soit publié au *Moniteur belge* à la même date que cette ordonnance.

*

⁷ Documents transmis par le délégué du Gouvernement.

⁸ Conformément à l'article 343, alinéa 1^{er}, 1^o, a), de l'ordonnance concernée.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 7, eerste lid, luidt als volgt:

“Het gewestelijk bestuur belast met stedenbouw stelt een aanvraagformulier voor stedenbouwkundige inlichtingen en een formulier voor door de gemeenten verstrekte stedenbouwkundige inlichtingen op en stelt hen deze ter beschikking.”

De artikelen 1 en 4 bepalen hunnerzijds dat de aanvragen om stedenbouwkundige inlichtingen worden ingediend door middel van een formulier dat overeenstemt met het model vastgesteld ter uitvoering van artikel 7, en dat de stedenbouwkundige inlichtingen worden verstrekt door middel van een document dat overeenstemt met het model vastgesteld ter uitvoering van hetzelfde artikel 7.

Het ontworpen besluit specificceert verder niets over de inhoud van het formulier voor de aanvraag om stedenbouwkundige inlichtingen. Evenmin bepaalt het, met uitzondering van artikel 6,¹ wat in het document moet staan dat de stedenbouwkundige inlichtingen bevat, inlichtingen waarvan de inhoud overigens op enuntiatieve wijze bij artikel 275 van het BWRO wordt bepaald.

Daaruit volgt dat artikel 7 van het ontwerp aan de administratie een verordenende bevoegdheid verleent wanneer ze haar machtigt de betreffende formulieren “op te stellen”.

Zoals de afdeling Wetgeving al meermalen heeft opgemerkt, kan echter niet worden aanvaard dat ambtenaren van een administratie verordenende bevoegdheden krijgen.²

Bijgevolg moet het ontworpen besluit, door middel van bijlagen, zelf de modellen voor de aanvragen en de documenten in kwestie vaststellen, ofwel moet de machtiging die in artikel 7 aan de administratie wordt verleend, worden vervangen door een machtiging aan de bevoegde minister.

Het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

¹ Zie over artikel 6 van het ontwerp evenwel de bijzondere opmerkingen *infra*.

² Zie in die zin onder meer advies 56.256/4 van de afdeling Wetgeving, op 26 mei 2014 gegeven over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘relatif à la gestion des terres excavées et modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, du 13 novembre 2003 relatif à l’enregistrement des collecteurs et des transporteurs de déchets autres que dangereux et du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56256.pdf>.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In de aanhef dient een nieuw eerste lid te worden ingevoegd dat verwijst naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.³ In combinatie met de wetgevende bepalingen die de aanhef reeds vermeldt, biedt die bepaling immers rechtsgrond voor de artikelen 1, 2 en 5, derde lid, van het ontwerp.

2. Het eerste lid, dat het tweede lid wordt, moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO), artikel 275, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017, artikel 276 en artikel 276/1, ingevoegd bij de ordonnantie van 30 november 2017;”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Artikel 276/1 van het BWRO luidt als volgt:

“Art. 276/1. De houder van een zakelijk recht die de intentie heeft om het onroerend goed waarop dit recht betrekking heeft te verkopen of te verhuren voor een periode van meer dan negen jaar of om er een erfpachtrecht of recht van opstal op te vestigen, of de persoon die deze houder machtigt om dat te doen, moet vooraf, van de gemeente op wier grondgebied het goed zich bevindt, de onder artikel 275 opgesomde stedenbouwkundige inlichtingen verkrijgen.

Op het moment dat die persoon deze stedenbouwkundige inlichtingen aanvraagt, dient hij een bondige beschrijving over te leggen van het betreffende goed, in zijn feitelijk bestaande toestand op het moment van de aanvraag. Deze bondige beschrijving geeft het aantal wooneenheden aan dat het goed omvat.

Vóór de ondertekening van de authentieke akte, dient de persoon bedoeld in het eerste lid aan de koper de stedenbouwkundige inlichtingen mede te delen, samen met de bondige beschrijving van het goed die bij de aanvraag van de stedenbouwkundige inlichtingen werd gevoegd.”

Eenzijds volgt uit die bepaling dus reeds dat de “bondige beschrijving” de feitelijke toestand van het goed beschrijft.⁴ De afdeling Wetgeving heeft al vaak opgemerkt dat de regering niet gerechtigd is om in een regelgevend besluit een regel over te nemen die reeds in een bepaling van wetgevende aard staat.

³ Bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁴ Artikel 276/1, tweede lid, van het BWRO.

Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de regel in kwestie. Ze kan bovendien de indruk wekken dat het aan de regering toekomt om die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend bij de ordonnantiegever berust.

Anderzijds ontleent de regering aan die bepaling, ook al wordt die gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortvloeit, geen enkele machtiging om te bepalen wie de bondige beschrijving moet opstellen.

De eerste en de tweede zin van paragraaf 1 moeten bijgevolg worden weggelaten, en de derde zin moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 5

1. Om de redenen die in de bijzondere opmerking over artikel 3 zijn aangehaald, is de regering niet gerechtigd in een regelgevend besluit een regel over te nemen die al in een bepaling van wetgevende aard voorkomt.

Het eerste lid moet dus worden weggelaten.

2. Terwijl het derde lid van de voorliggende bepaling zijn rechtsgrond ontleent aan de wetgevende bepalingen die in de aanhef worden vermeld in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de regering bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt verleend, is dat niet het geval voor het tweede lid van diezelfde bepaling. Het behoort niet tot de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering het begrip “aanvraag tot dringende verstrekking” dat de wetgever in artikel 275 van het BWRO gebruikt, te definiëren, noch vast te stellen onder welke voorwaarden een aanvraag als dringend kan of moet worden bestempeld. Zoals die bepaling, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017 ‘tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen’ is gesteld, moet ze zo worden geïnterpreteerd dat ze de aanvrager van stedenbouwkundige inlichtingen de keuze laat een aanvraag in te dienen waarop de gemeente binnen een termijn van dertig dagen dient te antwoorden, of een aanvraag in te dienen tot dringende verstrekking; in dat laatste geval kan de retributie van 80 euro worden verdubbeld tot 160 euro,⁵ welke retributie ondersteld wordt te dienen om de gemeente te vergoeden voor de dringende prestaties die ze heeft moeten verrichten.⁶

Het tweede lid moet dus worden weggelaten.

⁵ Artikel 275, § 1, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017.

⁶ Voorts moet worden opgemerkt dat artikel 275 van het BWRO evenmin de gemeente machtigt te oordelen of een aanvraag al dan niet dringend is.

Artikel 9

Artikel 9 bepaalt dat het besluit geldt “voor de aanvragen van stedenbouwkundige inlichtingen ingediend na zijn inwerkingtreding”.

Aangezien de ontworpen tekst zijn rechtsgrond inzonderheid ontleent aan wetgevende bepalingen die zijn gewijzigd of ingevoegd bij de ordonnantie die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 30 november 2017⁷ heeft bekrachtigd en uitgevaardigd en die op de tiende dag na de bekendmaking van die ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* in werking zullen treden,⁸ moet de steller van het ontwerp erop toezien dat het ontworpen besluit, zodra het is vastgesteld, op dezelfde datum als die ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁷ Documenten overgezonden door de gemachtigde van de regering.

⁸ Overeenkomstig artikel 343, eerste lid, 1°, a), van de betreffende ordonnantie.