



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.780/4
du 14 janvier 2019

advies 64.780/4
van 14 januari 2019

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'arrêtant le
formulaire de demande d'avis
du Service Incendie et d'Aide
médicale urgente relatifs aux
demandes de certificat ou de
permis d'urbanisme, de lotir
et/ou d'environnement'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot bepaling van het
aanvraagformulier van advies
van de Dienst voor
Brandbestrijding en Dringende
Medische Hulp betreffende de
aanvragen voor
stedenbouwkundige,
verkavelings- en/of milieu
attesten of vergunningen'

Le 22 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'arrêtant le formulaire de demande d'avis du Service Incendie et d'Aide médicale urgente relatifs aux demandes de certificat ou de permis d'urbanisme, de lotir et/ou d'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2019.

*

Op 22 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot bepaling van het aanvraagformulier van advies van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp betreffende de aanvragen voor stedenbouwkundige, verkavelings- en/of milieuattesten of vergunningen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2019.

*

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet se donne pour objet, comme son intitulé l'indique, d'arrêter « le formulaire de demande d'avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente relatifs aux demandes de certificat ou de permis d'urbanisme, de lotir et/ou d'environnement », formulaire qui, selon l'article 2 du projet, sera complété par le demandeur de certificat ou de permis.

Aucune des dispositions législatives mentionnées aux trois premiers alinéas du préambule n'habilite expressément le Gouvernement à arrêter un tel formulaire.

Par ailleurs, et s'agissant de l'avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente, il convient de relever que les dispositions du CoBAT et de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative au permis d'environnement' qui règlent la procédure de demande de certificat ou de permis d'urbanisme, de lotir ou d'environnement, telles qu'elles sont modifiées par l'ordonnance du 30 novembre 2017 qui, dans ces dispositions modificatives, entrera en vigueur le 20 avril 2019, n'imposent plus que la demande de permis contienne l'avis préalable du SIAMU : ce sera désormais à l'autorité compétente pour délivrer le certificat ou le permis qu'il appartiendra de solliciter cet avis ¹.

Il s'ensuit qu'à priori, l'arrêté en projet peut apparaître comme participant d'une conception erronée des dispositions légales précitées.

2. Toutefois, il ressort du dossier et des explications de la déléguée du Ministre que l'arrêté en projet s'inscrit dans une réforme plus globale, qui inclut, comme le relève l'un des considérants du préambule du projet, une modification « des arrêtés déterminant la composition des dossiers de demande de permis ou de certificat d'urbanisme et d'environnement et de lotir, ainsi que l'arrêté imposant l'avis du SIAMU pour certaines installations classées [...] pour y prévoir l'obligation de joindre au dossier un formulaire de demande d'avis et une fiche descriptive des mesures de prévention incendie ».

¹ Voir les articles 126, 177 et 200 du CoBAT et les articles 10 et 13 de l'ordonnance du 5 juin 1997, telles que ces dispositions sont modifiées par l'ordonnance du 30 novembre 2017.

Il s'ensuit qu'en réalité, le formulaire et la fiche descriptive envisagés par le projet à l'examen sont conçus comme des documents à joindre à la demande de certificat ou de permis et destinés à contenir les éléments d'information qui permettront au SIAMU de donner utilement son avis, lorsqu'il aura été saisi à cette fin par l'autorité compétente pour délivrer le certificat ou le permis.

Dans ce contexte plus global, le projet appelle les observations suivantes.

Tout d'abord, le texte en projet peut trouver un fondement juridique dans les articles 124, 176, alinéa 1^{er}, et 200 du CobAT et dans l'article 10, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997, tels que modifiés par l'ordonnance du 30 novembre 2017, dispositions qui, en substance, habilitent le Gouvernement à déterminer la composition du dossier de demande de certificat ou de permis : ce sont ces dispositions qui doivent être visées au préambule.

Ensuite, contrairement à ce que mentionne le préambule du projet, et comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, les arrêtés déterminant la composition des dossiers de demande de permis ou de certificat d'urbanisme et d'environnement et de lotir, ainsi que l'arrêté imposant l'avis du SIAMU pour certaines installations classées n'ont pas encore été modifiés pour prévoir l'obligation de joindre au dossier un formulaire de demande d'avis et une fiche descriptive des mesures de prévention incendie, de sorte que l'adoption de l'arrêté en projet est, à ce stade, dépourvue de sens : il devra idéalement être adopté lors de l'adoption des arrêtés modificatifs précités, et à la condition que le système global, tel qu'il est aujourd'hui conçu à l'état de projet, soit maintenu.

Enfin, en vue d'éviter toute confusion, il convient de rédiger l'arrêté en projet – y compris son intitulé – non pas comme arrêtant un formulaire de « demande d'avis » mais comme arrêtant le formulaire à joindre aux demandes de certificat et de permis concernées contenant « les informations requises pour permettre au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de rendre son avis »².

C'est sous réserve de ces observations générales que les observations particulières ci-après sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création d'un Service et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, de sorte qu'elle ne sera pas mentionnée au préambule sous la forme d'un visa. Elle peut l'être, par contre, par le biais d'un considérant.

² Pour reprendre la formulation utilisée à l'article 10, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997, tel que modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017.

2. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu le Code bruxellois de l'Aménagement du territoire, l'article 124 modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017, l'article 176, alinéa 1^{er}, et l'article 200, remplacés par l'ordonnance du 30 novembre 2017 ; ».

3. L'alinéa 4 sera rédigé comme suit :

« Vu l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, l'article 10, alinéa 2, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 ; ».

4. Les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale visés aux alinéas 4 à 8 ne sont ni modifiés ni abrogés par le texte en projet, de sorte qu'ils ne seront pas mentionnés au préambule sous la forme d'un visa. Ils peuvent l'être, par contre, par le biais de considérants.

5. À l'alinéa 10, l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas obligatoirement requis en vertu de l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte qu'il ne sera pas mentionné au préambule sous la forme d'un visa. Il peut l'être, par contre, par le biais d'un considérant.

6. L'alinéa 11 visant l'avis du Conseil d'État sera déplacé après le visa relatif à l'absence d'incidence de l'arrêté en projet sur la situation des personnes handicapées.

7. À l'alinéa 22, la proposition du SIAMU n'est pas obligatoirement requise, de sorte qu'elle ne sera pas mentionnée au préambule sous la forme d'un visa. Elle peut l'être, par contre, par le biais d'un considérant.

8. Le préambule sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

DISPOSITIF

Articles 2 et 3 et annexe

1. Le projet ne comporte qu'une seule annexe. Celle-ci ne doit donc pas être numérotée.

Les articles 2 et 3, et l'intitulé de l'annexe seront revus en conséquence.

2. Par ailleurs, l'annexe sera complétée par la formule suivante :

« Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du [...] arrêtant le formulaire à joindre [...] ».

Elle sera soumise aux mêmes signatures que l'arrêté en projet lui-même.

Article 4

Cet article sera rédigé comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 20 avril 2019 ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe, zoals in het opschrift wordt aangegeven, “het aanvraagformulier van advies van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp betreffende de aanvragen voor stedenbouwkundige, verkavelings- en/of milieuattesten of vergunningen” vast te stellen, een formulier dat volgens artikel 2 van het ontwerp door de aanvrager van het attest of de vergunning moet worden aangevuld.

De wettelijke bepalingen die in de eerste drie leden van de aanhef worden vermeld, bevatten geen enkele uitdrukkelijke machtiging aan de regering om een dergelijk formulier vast te stellen.

In verband met het advies van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp dient voorts te worden opgemerkt dat de bepalingen van het BWRO en van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunning’ waarin de procedure voor de aanvraag om stedenbouwkundige, verkavelings- of milieuattesten of vergunningen wordt geregeld, zoals die bepalingen bij de ordonnantie van 30 november 2017 zijn gewijzigd en op 20 april 2019 in werking moeten treden, niet meer voorschrijven dat de vergunningsaanvraag het voorafgaande advies van de DBDMH bevat. Voortaan dient de overheid die bevoegd is om het attest of de vergunning af te geven, om dat advies te verzoeken.¹

Bijgevolg kan a priori de indruk ontstaan dat het ontworpen besluit uit een verkeerde opvatting van de voornoemde wettelijke bepalingen voortspuit.

2. Uit het dossier en uit de toelichtingen van de gemachtigde van de minister blijkt echter dat het ontworpen besluit in een ruimere hervorming past die, zoals in een van de overwegingen van de aanhef van het ontwerp staat, een wijziging inhoudt van “de besluiten tot vaststelling van de samenstelling van de dossiers voor de aanvraag van een stedenbouwkundige en milieu- en verkavelingsattest of -vergunning alsook het besluit tot verplichting van het inwinnen van het advies van de DBDMH voor bepaalde ingedeelde inrichtingen (...) om er de verplichting te voorzien om bij het dossier een formulier van adviesaanvraag en een beschrijvende fiche van brandpreventiemaatregelen te voegen”.

¹ Zie de artikelen 126, 177 en 200 van het BWRO en de artikelen 10 en 13 van de ordonnantie van 5 juni 1997, zoals die bepalingen bij de ordonnantie van 30 november 2017 zijn gewijzigd.

Daaruit volgt dat het formulier en de beschrijvende fiche die het ontworpen besluit in het vooruitzicht stelt, in werkelijkheid worden opgevat als documenten die bij de attest- of vergunningsaanvraag moeten worden gevoegd en die ertoe strekken de DBDMH inlichtingen te verstrekken op basis waarvan deze naar behoren van advies kan dienen wanneer hem dat wordt gevraagd door de overheid die bevoegd is om het attest of de vergunning af te geven.

In die ruimere context dienen over het ontwerp de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Vooreerst kan de ontworpen tekst rechtsgrond ontlelen aan de artikelen 124, 176, eerste lid, en 200 van het BWRO en aan artikel 10, tweede lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997, zoals die bepalingen zijn gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017. Die bepalingen machtigen de regering er in hoofdzaak toe de samenstelling te bepalen van het dossier aangaande de aanvraag van het attest of de vergunning. Het zijn die bepalingen die in de aanhef moeten worden vermeld.

Vervolgens zijn de besluiten tot bepaling van de samenstelling van de aanvraagdossiers betreffende stedenbouwkundige, milieu- en verkavelingsvergunningen en -attesten, alsook het besluit waarbij het advies van de DBDMH voor bepaalde ingedeelde inrichtingen wordt voorgeschreven, in tegenstelling tot wat in de aanhef van het ontwerp staat en zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, nog niet gewijzigd met het oog op de verplichting een formulier van adviesaanvraag en een beschrijvende fiche van brandpreventiemaatregelen bij het dossier te voegen. Het is in dit stadium bijgevolg zinloos het ontvangen besluit uit te vaardigen. Het besluit moet idealiter worden vastgesteld wanneer ook de voornoemde wijzigingsbesluiten worden vastgesteld, en op voorwaarde dat de algemene regeling zoals die momenteel in ontwerpvorm voorligt, gehandhaafd blijft.

Om alle onduidelijkheid te voorkomen dient het ontworpen besluit – met inbegrip van het opschrift – ten slotte zo te worden geredigeerd dat het niet een formulier van “adviesaanvraag” vaststelt, maar wel het formulier dat bij de aanvragen om de betreffende attesten en vergunningen moet worden gevoegd en dat “de gegevens [bevat] die zijn vereist opdat de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp zijn advies zou kunnen uitbrengen”.²

Onder voorbehoud van deze algemene opmerkingen worden de volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

² Om de bewoordingen over te nemen van artikel 10, tweede lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’ verleent het ontworpen besluit geen rechtsgrond, zodat ze niet mag worden vermeld in de vorm van een lid dat begint met de woorden “Gelet op”. Ze kan echter wel vermeld worden in de vorm van een overweging.
2. Het tweede lid moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, artikel 124, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017, artikel 176, eerste lid, en artikel 200, vervangen bij de ordonnantie van 30 november 2017;”.
3. Het vierde lid moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunning, artikel 10, tweede lid, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017;”.
4. De besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die in het vierde tot het achtste lid worden vermeld, worden bij de ontworpen tekst gewijzigd noch opgeheven, zodat ze niet mogen worden vermeld in de vorm van een lid dat begint met de woorden “Gelet op”. Ze kunnen echter wel vermeld worden in de vorm van een overweging.
5. Wat het tiende lid betreft, moet erop gewezen worden dat het advies van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet verplicht is krachtens de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ zodat het niet mag worden vermeld in de vorm van een lid dat begint met de woorden “Gelet op”. Het kan echter wel vermeld worden in de vorm van een overweging.
6. Het elfde lid, waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, moet worden verplaatst na de overweging waarin vermeld wordt dat het ontworpen besluit “geen gevolgen heeft voor de situatie van andersvaliden”.
7. Wat het tweeëntwintigste lid betreft, moet erop gewezen worden dat het voorstel van de DBDMH, niet verplicht is, zodat het niet mag worden vermeld in de vorm van een lid dat begint met de woorden “Gelet op”. Het kan echter wel vermeld worden in de vorm van een overweging.
8. De aanhef moet worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen.

DISPOSITIEFArtikelen 2 en 3 en bijlage

1. Het ontwerp bevat slechts één bijlage. Die moet dus niet genummerd worden.

De artikelen 2 en 3, alsook het opschrift van de bijlage, moeten dienovereenkomstig worden herzien.

2. Voorts moet de bijlage worden aangevuld met de volgende formule:

“Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (...) tot bepaling van het formulier dat moet worden gevoegd bij (...)”.

Ze moet door dezelfde personen ondertekend worden als het ontworpen besluit zelf.

Artikel 4

Dat artikel moet worden gesteld als volgt:

“Dit besluit treedt in werking op 20 april 2019”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET