



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.109/4
du 3 juin 2019

advies 66.109/4
van 3 juni 2019

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant la
procédure consécutive à la
suspension d'un permis
d'urbanisme, d'un permis de
lotir ou d'un certificat
d'urbanisme'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
de procedure volgend op de
schorsing van een
stedenbouwkundige
vergunning, een
verkavelingsvergunning of een
stedenbouwkundig attest'

Le 3 mai 2019, 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 de la Fonction publique, de la Recherche scientifique et de la Propreté publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant la procédure consécutive à la suspension d'un permis d'urbanisme, d'un permis de lotir ou d'un certificat d'urbanisme'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juin 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 3 juin 2019.

*

Op 3 mei 2019 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 Openbaar Ambt, Wetenschappelijk Onderzoek en Openbare Netheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de procedure volgend op de schorsing van een stedenbouwkundige vergunning, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 3 juni 2019.

*

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 26 mai 2019, 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°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'alinéa 6 du préambule mentionne « le rapport d'évaluation sur l'égalité des chances, appelé 'test d'égalité des chances', requis par l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 tendant à l'introduction du test d'égalité des chances et par l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté du 22 novembre 2018 portant exécution de cette ordonnance, dont le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pris connaissance en date du [*] ; ».

Ce rapport ne figure pas au dossier communiqué à la section de législation.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise et le préambule sera complété par la mention de la date de l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées aux trois premiers alinéas ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Ces trois alinéas seront omis.

2. L'alinéa 4, devenant l'alinéa premier, sera rédigé comme suit :

« Vu le Code bruxellois de l'aménagement du territoire, l'article 162, modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009 et l'ordonnance du 30 novembre 2017, et l'article 201, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017 ; ».

DISPOSITIF

Article 2

1. Les articles 162 et 201 du CoBAT sont les pendants des articles 126 et 159 de l'ancienne ordonnance du 29 août 1991 'organique de la planification et de l'urbanisme'.

Quant aux personnes susceptibles d'être entendues par le Collège d'urbanisme, aucune modification n'est intervenue entre l'ordonnance du 29 août 1991 et le CoBAT : les dispositions concernées sont demeurées rédigées de manière identique.

Dans l'avis n° 22.105/9 donné le 8 février 1993 sur le projet devenu l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1993 'fixant la procédure consécutive à la suspension d'un permis d'urbanisme, d'un permis de lotir ou d'un certificat d'urbanisme', dont l'arrêté en projet envisage l'abrogation, la section de législation a formulé les observations suivantes :

« L'article 126 de l'ordonnance du 29 août 1991 prévoit déjà la possibilité pour le titulaire d'un permis de se faire représenter par 'son conseil'. La même faculté est prévue en faveur du titulaire d'un certificat d'urbanisme, puisque l'article 159 de l'ordonnance renvoie expressément à la procédure prévue par les articles 124 à 127.

Or, il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance que cette faculté doit être interprétée de manière large : 'À un membre qui souligne que le titulaire du permis peut être accompagné de son conseil et qui demande si cela signifie qu'il peut être assisté de deux personnes, par exemple, un avocat et un architecte, le Secrétaire d'État répond affirmativement' ¹.

Compte tenu de ces précisions, la disposition en projet appelle deux observations :

1° elle ne prévoit pas la possibilité pour l'intéressé, lors de son audition, de se faire assister, mais seulement celle de se faire représenter alors que l'article 126 précité ne l'exclut pas ;

2° [...]

Il suit de ce qui précède que la disposition doit être réécrite en laissant la faculté – et non l'obligation – à l'intéressé de désigner son mandataire dès sa demande d'audition » ².

L'article 2, alinéa 1^{er}, du projet appelle, *mutatis mutandis*, une observation similaire : cette disposition sera revue de manière à mentionner non pas les « représentants des personnes visées à l'article 1^{er} », mais les « personnes visées à l'article 1^{er} » ; pour le surplus, il découle des articles 162 et 201 du CoBAT, compris comme exposé dans l'avis n° 22.105/9, que celles-ci pourront ensuite, lors de l'audition, être représentées ou assistées conformément à ces dispositions.

2. L'article 2 est en défaut de prévoir la convocation du fonctionnaire délégué, laquelle est requise par l'article 162, alinéa 2, du CoBAT.

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Doc. C.R.B.C., s.o. 1990-1991, n° A-108/2, p. 233.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/22105.pdf>.

3. L'article 2 sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 6

En vertu de l'article 344, alinéa 1^{er}, 2°, de l'ordonnance du 30 novembre 2017 'réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes'³, l'article 145 de cette même ordonnance du 30 novembre 2017, qui modifie l'article 162 du CoBAT, entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2019.

Par ailleurs, il résulte de l'alinéa 2 du même article que les dossiers de demande de certificats et de permis qui ont été introduits avant le 1^{er} septembre 2019 resteront régis par le régime antérieur et qu'il en ira de même pour les projets mixtes lorsque les dossiers de demande de certificats ou de permis d'urbanisme et de permis d'environnement ont tous les deux été introduits avant cette date.

Par conséquent, l'article 6 sera rédigé comme suit :

« Art. 6. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2019.

Les procédures relatives à des dossiers de demande de certificats et de permis qui ont été introduits avant le 1^{er} septembre 2019 restent régies par le régime antérieur ».

*

³ Tel que cet article est modifié par l'ordonnance du 4 avril 2019 'modifiant l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes'.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de regering ten gevolge van de verkiezingen van 26 mei 2019 sedert die datum niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het zesde lid van de aanhef is er sprake van “het evaluatieverslag over de gelijkheid van kansen, de ‘gelijkekansentest’ genaamd, die vereist wordt door artikel 2, § 1 van de ordonnantie van 4 oktober 2018 tot invoering van de gelijkekansentest, en door artikel 1, § 1 van het besluit van 22 november 2018 tot uitvoering van deze ordonnantie, waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kennis genomen heeft op [*].”

Dat verslag bevindt zich niet in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dat vormvereiste vervuld wordt en de aanhef moet vervolledigd worden door de datum te vermelden waarop dat vormvoorschrift vervuld is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste drie leden van de aanhef leveren geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Die drie leden moeten weggelaten worden.

2. Het vierde lid, dat het eerste lid wordt, dient gesteld te worden als volgt :

“Gelet op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, artikel 162, gewijzigd bij de ordonnantie van 14 mei 2009 en bij de ordonnantie van 30 november 2017, en artikel 201, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017;”.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. De artikelen 162 en 201 van het BWRO zijn de tegenhangers van de artikelen 126 en 159 van de vroegere ordonnantie van 29 augustus 1991 ‘houdende organisatie van de planning en de stedenbouw’.

Wat betreft de personen die gehoord kunnen worden door het Stedenbouwkundig College, is er geen verschil tussen de ordonnantie van 29 augustus 1991 en het BWRO: de betreffende bepalingen zijn ongewijzigd gebleven.

In advies 22.105/9, op 8 februari 1993 gegeven over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 4 maart 1993 ‘tot vaststelling van de procedure volgend op de schorsing van stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen of stedenbouwkundige attesten’, dat bij het ontworpen besluit wordt opgeheven, heeft de afdeling Wetgeving op het volgende gewezen:

“Artikel 126 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 voorziet reeds in de mogelijkheid voor de houder van een vergunning om zich te laten vertegenwoordigen door zijn ‘raadsman’. Diezelfde mogelijkheid staat open ten aanzien van de houder van een stedenbouwkundig attest, aangezien artikel 159 van de ordonnantie uitdrukkelijk verwijst naar de procedure voorgeschreven bij de artikelen 124 tot 127.

Nu blijkt uit de voorbereiding van de ordonnantie dat die mogelijkheid in ruime zin moet worden uitgelegd : ‘Een lid onderstreept dat de houder van de vergunning door zijn raadgever kan worden vergezeld en vraagt of dit betekent dat hij door twee personen mag worden bijgestaan, bijvoorbeeld een advocaat en een architect. De Staatssecretaris antwoordt dat dit mogelijk is’.¹

Gelet op die toelichtingen behoren omtrent de ontworpen bepaling twee opmerkingen te worden gemaakt :

1° de bepaling voorziet alleen in de mogelijkheid voor betrokkene om zich tijdens het horen te laten vertegenwoordigen, doch niet om zich te laten bijstaan, ofschoon voornoemd artikel 126 zulks niet uitsluit;

2° (...)

Blijkens het vorenstaande moet de bepaling worden herschreven, waarbij aan betrokkene de mogelijkheid wordt gelaten - doch hem niet de verplichting wordt opgelegd - reeds in de aanvraag om gehoord te worden zijn gemachtigde aan te wijzen.”²

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Gedr. St. B.H.R., g.z. 1990-1991, nr. A-108/2, blz. 233.

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/22105.pdf>.

Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp geeft *mutatis mutandis* aanleiding tot een soortgelijke opmerking: die bepaling moet zo worden herzien dat daarin niet meer gesproken wordt van “de vertegenwoordigers van de personen (...)”, bedoeld in artikel 1” maar van “de personen bedoeld in artikel 1”; voor het overige volgt uit de artikelen 162 en 201 van het BWRO, volgens de interpretatie zoals die gegeven wordt in advies 22.105/9, dat die personen nadien, tijdens het verhoor, vertegenwoordigd of bijgestaan mogen worden overeenkomstig die bepalingen.

2. In artikel 2 wordt niet voorzien in de oproeping van de gemachtigde ambtenaar, die voorgeschreven is in artikel 162, tweede lid, van het BWRO.

3. Artikel 2 moet worden herzien in het licht van de voorgaande opmerkingen.

Artikel 6

Krachtens artikel 344, eerste lid, 2°, van 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’³, zal artikel 145 van diezelfde ordonnantie van 30 november 2017, waarbij artikel 162 van het BWRO gewijzigd wordt, op 1 september 2019 in werking treden.

Daarnaast blijkt uit het tweede lid van hetzelfde artikel dat voor de dossiers voor de aanvraag van attesten en vergunningen die vóór 1 september 2019 ingediend werden, de vroegere regeling van toepassing blijft en dat hetzelfde geldt voor de gemengde projecten wanneer de dossiers voor de aanvraag van stedenbouwkundige attesten of vergunningen en voor de aanvraag van milieuvergunningen beide vóór deze datum ingediend werden.

Artikel 6 behoort dan ook gesteld te worden als volgt:

“Art. 6. Dit besluit treedt in werking op 1 september 2019.

De procedures die betrekking hebben op dossiers voor de aanvraag van attesten en vergunningen die voor 1 september 2019 ingediend zijn, blijven onder de vroegere regeling vallen.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Zoals dat artikel gewijzigd wordt bij de ordonnantie van 4 april 2019 ‘tot wijziging van 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’.