

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.936/4
DU 13 JUILLET 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 23 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'élaboration d'un plan de gestion patrimonial", a donné l'avis suivant :

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 7 juin 2009, 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}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet reproduisent des règles qui résultent déjà de dispositions de nature législative.

Il en va ainsi des dispositions suivantes :

- 1/ l'article 2 du projet, qui reproduit une règle qui résulte de l'article 98, § 2/2, et de l'article 206, 10/, du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (ci-après dénommé le "CoBAT"), tel que modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009;
- 2/ les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 5 du projet rappellent des règles qui résultent déjà de l'article 98, § 2/2, alinéa 4, du CoBAT, tel que modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009;

.../...

- 3/ l'article 10 se borne à rappeler des règles qui figurent déjà à l'article 98, § 2/2, alinéas 3 et 18 du CoBAT, tel que modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009.

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 penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Les dispositions précitées seront donc omises.

2. Plusieurs dispositions du projet méconnaissent certaines règles de nature législative, inscrites dans l'article 98, § 2/2 du CoBAT.

Il en va ainsi de :

- 1/ l'article 5, alinéa 4, du projet, qui prévoit que, passé le délai de trente jours imparti à la Commission royale des Monuments et Sites pour rendre son avis, "la procédure est poursuivie" : cette disposition méconnaît l'alinéa 4 de l'article 98, § 2/2, du CoBAT, qui impose de soumettre à l'avis de la Commission royale des Monuments et Sites le cahier des charges relatif au plan de gestion patrimoniale;
- 2/ l'article 6, alinéa 3, du projet, qui prévoit que, passé le délai de quarante-cinq jours imparti à la Commission royale des Monuments et Sites pour rendre son avis, l'avis est "réputé favorable" : cette disposition méconnaît l'alinéa 6 de l'article 98, § 2/2, du CoBAT, qui impose de soumettre à l'avis de la Commission royale des Monuments et Sites les documents visés à l'alinéa 5 de la même disposition;
- 3/ l'article 8 du projet : celui-ci instaure en effet une procédure applicable lorsque le fonctionnaire délégué conclut que le dossier qui lui est transmis n'est pas complet; or, cette procédure est déjà régie par l'article 98, § 2/2, alinéa 8, du CoBAT, et ce, de manière précise et différente de ce que l'article 8 du projet prévoit; ledit article 8 méconnaît dès lors l'article 98, § 2/2, alinéa 8, du CoBAT.

.../...

Les dispositions précitées, qui méconnaissent des normes d'intensité de force obligatoire supérieure, seront omises du projet.

3. En matière d'enquête publique, l'article 98, § 2/2, du CoBAT prévoit, en ses alinéas 10 à 14, ce qui suit :

"Lorsque le dossier est déclaré complet, le fonctionnaire délégué invite le ou les collèges des bourgmestre et échevins concernés à organiser une enquête publique dans les quinze jours.

L'enquête publique est annoncée par affiche et par un avis inséré dans le *Moniteur belge*.

Le dossier est déposé à la maison communale ou aux maisons communales sur les territoires desquels se situe le grand ensemble, le grand immeuble à appartement multiples ou le site étendu concerné aux fins de consultation par le public pendant un délai de 15 jours dont le début et la fin sont précisés dans l'avis d'enquête.

Les réclamations et observations sont adressées à l'Administration dans ce délai et annexées au procès-verbal de clôture de l'enquête dressé par celle-ci dans les 15 jours de l'expiration de ce délai.

Sans préjudice de l'avis conforme, le fonctionnaire délégué motive spécialement les modifications qu'il apporte aux documents constituant le plan de gestion et répond aux réclamations et observations recueillies pendant l'enquête publique".

L'article 98, § 2/2, alinéa 3, charge le Gouvernement d'arrêter les "modalités d'application" de cet article, en ce compris, dès lors, les "modalités d'application" des alinéas 10 à 14 reproduits ci-avant.

Il convient toutefois d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur ce que, lorsque le Gouvernement arrête les "modalités d'application" de l'article 98, § 2/2, alinéas 10 à 14, il doit en outre tenir compte de l'article 6 du CoBAT, qui dispose comme suit :

"Le Gouvernement détermine les modalités des enquêtes publiques, en consacrant l'application des principes suivants :

- 1/ la durée d'une enquête publique ne peut être inférieure à quinze jours;
- 2/ la moitié au moins du délai prescrit d'une enquête publique se situe en dehors des périodes de vacances scolaires d'été, de Pâques et de Noël;
- 3/ les dossiers sont accessibles jusqu'à 20 heures au moins un jour ouvrable par semaine;
- 4/ quiconque peut obtenir des explications techniques selon les modalités fixées par le Gouvernement;
- 5/ quiconque peut exprimer ses observations et ses réclamations par écrit ou, au besoin, oralement, avant la clôture de l'enquête publique;
- 6/ l'enquête publique et les affiches apposées à cet effet doivent être accompagnées d'une axonométrie, suivant des règles fixées par le Gouvernement, dans le cas de constructions neuves ou d'extensions d'une superficie supérieure à 400 m², ou encore de projets de constructions dont la hauteur dépassera d'un ou plusieurs niveaux celle du bâti environnant dans un rayon de 100 m.

Le Gouvernement ou les communes peuvent décider de toutes formes supplémentaires de publicité et de consultation.

Le Gouvernement fixe les conditions d'octroi de subventions pour la mise en oeuvre des dispositions du présent article".

Dans la mesure où il règle les modalités de l'enquête publique préalable à l'adoption d'un plan de gestion patrimoniale, l'arrêté en projet doit donc tenir compte de la combinaison de l'ensemble des dispositions précitées du CoBAT.

À ce propos, il convient d'observer que le texte en projet, spécialement son article 9, est en défaut de consacrer tous les principes énumérés à l'article 6, alinéa 1^{er}, du CoBAT, et plus précisément les principes énumérés aux points 2/ à 6/ ⁽¹⁾ de cette disposition. Il ne procure pas non plus exécution à l'article 6, alinéa 3, du CoBAT.

⁽¹⁾ Le principe selon lequel la durée de l'enquête publique ne peut être inférieure à quinze jours, prévu à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1/, du CoBAT résulte déjà directement de l'article 98, § 2/2, alinéa 12, du même code.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

4. Dans l'ensemble du texte français de l'arrêté en projet, il y a lieu de remplacer les mots "plan de gestion patrimonial" par les mots "plan de gestion patrimoniale".

* *

*

Il résulte des observations générales qui précèdent que l'arrêté en projet doit être largement revu.

Dans le cadre de cette révision, l'auteur du projet prendra en outre en considération les observations particulières qui suivent.

Observations particulières

Préambule

1. Le premier visa du préambule mentionne erronément l'article 210, 10/ du CoBAT, vraisemblablement en lieu et place de l'article 206, 10/ du même Code.

En tout état de cause, seul l'article 98, § 2/2, du CoBAT, modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009⁽²⁾, doit être visé, dès lors que son article 206, 10/, ne procure pas de véritable fondement juridique à l'arrêté en projet.

Le préambule sera revu en conséquence.

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 27, c), www.raadvst-consetat.be (13/07/2009).

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être mentionné comme suit :

"Vu l'avis 46.936/4 du Conseil d'État, donné le 13 juillet 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽³⁾.

Dispositif

Article 14

1. Selon son article 123, l'ordonnance du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire entrera en vigueur "à la date fixée par le Gouvernement et au plus tard le 1^{er} janvier 2010".

L'arrêté en projet trouve son fondement dans l'article 98, § 2/2, du CoBAT, inséré par l'ordonnance précitée du 14 mai 2009 ⁽⁴⁾.

Il en résulte que l'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur avant ladite ordonnance.

L'auteur du projet veillera à ce qu'il en aille de la sorte.

2. En tout état de cause, la section de législation n'aperçoit pas quels seraient les motifs susceptibles de justifier que le texte en projet entre en vigueur "le jour de sa publication au Moniteur belge" et non, selon le droit commun, le dixième jour suivant celui de cette publication.

⁽³⁾ *Ibid.*, recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2.

⁽⁴⁾ Voir l'article 30 de cette ordonnance.

3. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

Article 15 (nouveau)

L'exécutoire fait défaut.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseiller d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.936/4
VAN 13 JULI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 23 juni 2009 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de opstelling van een plan voor erfgoedbeheer", heeft het volgende advies gegeven :

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 7 juni 2009 sedert 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, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

Algemene opmerkingen

1. In verscheidene bepalingen van het ontwerp worden regels overgenomen die reeds voortvloeien uit bepalingen van wetgevende aard.

Dat is het geval met de volgende bepalingen :

1/ artikel 2 van het ontwerp, waarin een regel wordt overgenomen die voortvloeit uit artikel 98, § 2/2, en artikel 206, 10/, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke

.../...

Ordering (hierna te noemen "BWRO"), zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 14 mei 2009;

- 2/ in artikel 5, eerste en tweede lid, van het ontwerp worden regels in herinnering gebracht die reeds voortvloeien uit artikel 98, § 2/2, vierde lid, van het BWRO, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 14 mei 2009;
- 3/ artikel 10 bepaalt zich ertoe regels aan te halen die reeds voorkomen in artikel 98, § 2/2, derde en achttiende lid, van het BWRO, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 14 mei 2009.

Het staat niet aan de regering om in een reglementair besluit een regel over te nemen die reeds is opgenomen in een bepaling van wetgevende aard.

Een zodanige werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan omtrent de aard van de desbetreffende regel. Ze kan bovendien de indruk wekken dat het aan de regering toekomt om die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend aan de wetgever toekomt.

De voornoemde bepalingen moeten dan ook vervallen.

2. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt voorbijgegaan aan bepaalde regels van wetgevende aard die vervat zijn in artikel 98, § 2/2, van het BWRO.

Dat is het geval met :

- 1/ artikel 5, vierde lid, van het ontwerp, waarin wordt voorgeschreven dat wanneer de termijn van dertig dagen waarover de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen beschikt om haar advies uit te brengen, verstreken is, "de procedure (wordt) vervolgd" : met deze bepaling wordt voorbijgegaan aan artikel 98, § 2/2, vierde lid, van het BWRO, waarin wordt bepaald dat het lastenboek van het plan voor erfgoedbeheer ter fine van advies aan de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen moet worden voorgelegd;

.../...

- 2/ artikel 6, derde lid, van het ontwerp, waarin wordt voorgeschreven dat wanneer de termijn van vijfenveertig dagen waarover de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen beschikt om haar advies uit te brengen, verstreken is, dat advies "als gunstig (wordt) beschouwd" : met deze bepaling wordt voorbijgegaan aan artikel 98, § 2/2, zesde lid, van het BWRO, waarin wordt bepaald dat de documenten bedoeld in het vijfde lid van dezelfde bepaling ter fine van advies aan de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen moeten worden voorgelegd;
- 3/ artikel 8 van het ontwerp: bij deze bepaling wordt immers een procedure ingesteld die van toepassing is wanneer de gemachtigde ambtenaar van oordeel is dat het aan hem overgezonden dossier onvolledig is; die procedure is evenwel reeds geregeld bij artikel 98, § 2/2, achtste lid, van het BWRO en wel nauwkeurig en anders dan in artikel 8 van het ontwerp; dat artikel 8 schendt bijgevolg artikel 98, § 2/2, achtste lid, van het BWRO.

De voormelde bepalingen, waarmee voorbijgegaan wordt aan hogere regelingen, dienen uit het ontwerp te worden weggelaten.

3. In verband met het openbaar onderzoek wordt in artikel 98, § 2/2, tiende tot veertiende lid, van het BWRO het volgende bepaald :

"Wanneer het dossier volledig wordt verklaard, verzoekt de gemachtigde ambtenaar het of de betrokken college(s) van burgemeester en schepenen om een openbaar onderzoek te organiseren binnen de veertien dagen.

Het openbaar onderzoek wordt aangekondigd per aanplakking en per bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Het dossier wordt neergelegd in het gemeentehuis of in de gemeentehuizen van de gebieden waar het groot geheel, groot gebouw met meerdere appartementen of uitgestrekt landschap zich bevindt, en dit gedurende een termijn van 15 dagen waarvan de aanvang en het einde worden vermeld in het bericht.

Bezwaren en opmerkingen dienen binnen deze termijn gericht te worden aan het Bestuur en bij het afsluitend verslag van het onderzoek worden gevoegd zoals dat door dit Bestuur werd opgemaakt, en dit binnen de 15 dagen na de vervalddag.

Zonder afbreuk te doen aan het eensluidend advies, motiveert de

.../...

gemachtigde ambtenaar in het bijzonder de wijzigingen die hij aanbrengt in de documenten van het beheerplan en beantwoordt de bezwaren en opmerkingen die tijdens het openbaar onderzoek naar voren komen."

Bij artikel 98, § 2/2, derde lid, wordt de regering ermee belast de "toepassingsmodaliteiten" van dat artikel te bepalen, dus met inbegrip van de "toepassingsmodaliteiten" van het hiervoren vermelde tiende tot veertiende lid ervan.

De steller van het ontwerp dient er evenwel opmerkzaam op te worden gemaakt dat, wanneer de regering de "toepassingsmodaliteiten" van artikel 98, § 2/2, tiende tot veertiende lid, bepaalt, ze eveneens rekening dient te houden met artikel 6 van het BWRO, welke bepaling als volgt luidt:

"De Regering bepaalt de nadere regels van het openbaar onderzoek in naleving van de volgende beginselen:

- 1/ de duur van een openbaar onderzoek mag niet korter dan vijftien dagen zijn;
- 2/ ten minste de helft van de voorgeschreven termijn van een openbaar onderzoek valt buiten de periode van de zomer-, Paas- en Kerstschoolvakanties;
- 3/ de dossiers zijn ten minste één werkdag per week tot 20 uur toegankelijk;
- 4/ iedereen kan technische uitleg krijgen volgens de door de Regering bepaalde regels;
- 5/ iedereen kan schriftelijk of, indien nodig, mondeling opmerkingen en bezwaren maken vóór de sluiting van het openbaar onderzoek;
- 6/ het openbaar onderzoek en de daarvoor uitgehangen affiches moeten vergezeld zijn van een axonometrie, volgens door de Regering bepaalde regels, in geval de nieuwbouw of vergroting groter is dan 400 m² of indien de geplande gebouwen qua hoogte één of meer bouwlagen hoger zijn dan de omliggende bebouwing in een straal van 100 m.

De Regering of de gemeenten kunnen zelf beslissen over bijkomende vormen van openbaarmaking en raadpleging.

De Regering bepaalt onder welke voorwaarden subsidies worden verleend voor het uitvoeren van de bepalingen van dit artikel."

Voor zover in het ontworpen besluit nadere voorschriften worden gegeven omtrent het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de goedkeuring van het plan voor erfgoedbeheer, dient daarin dan ook rekening te worden gehouden met alle voormelde bepalingen van het BWRO samen.

.../...

In dit verband dient te worden opgemerkt dat in de ontworpen regeling, inzonderheid in artikel 9 ervan, niet alle beginselen worden verankerd die opgesomd zijn in artikel 6, eerste lid, van het BWRO, en meer in het bijzonder de beginselen vermeld in de onderdelen 2/ tot 6/ ⁽¹⁾ van die bepaling. Bij de ontworpen regeling wordt evenmin artikel 6, derde lid, van het BWRO uitgevoerd.

De tekst van het ontwerp behoort dienovereenkomstig herzien en aangevuld te worden.

4. In de Franse tekst van heel het ontworpen besluit dienen de woorden "plan de gestion patrimonial" te worden vervangen door de woorden "plan de gestion patrimoniale".

*
* *

Uit de voorgaande algemene opmerkingen volgt dat het ontworpen besluit grondig behoort te worden herzien.

Naar aanleiding van die herziening dient de steller van het ontwerp voorts rekening te houden met de volgende bijzondere opmerkingen.

⁽¹⁾ Het beginsel dat de duur van een openbaar onderzoek niet korter mag zijn dan vijftien dagen, vervat in artikel 6, eerste lid, 1/, van het BWRO, vloeit reeds rechtstreeks voort uit artikel 98, § 2/2, twaalfde lid, van hetzelfde wetboek.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In de eerste aanhefverwijzing wordt bij vergissing verwezen naar artikel 210, 10/, van het BWRO, waarschijnlijk in plaats van naar artikel 206, 10/, van hetzelfde wetboek.

Hoe dan ook behoort alleen te worden verwezen naar artikel 98, § 2/2, van het BWRO, gewijzigd bij de ordonnantie van 14 mei 2009 ⁽²⁾, aangezien voor het ontworpen besluit geen echte rechtsgrond te vinden is in artikel 206, 10/, ervan.

De aanhef behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

2. Het lid betreffende het advies van de Raad van State dient als volgt te worden gesteld :

"Gelet op advies 46.936/4 van de Raad van State, gegeven op 13 juli 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽³⁾.

Dispositief

Artikel 14

1. Volgens artikel 123 van de ordonnantie van 14 mei 2009 tot wijziging van de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende ratificatie van het Brussels Wetboek van

⁽²⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 27, c), www.raadvst-consetat.be (13.07.2009).

⁽³⁾ *Ibid.*, aanbeveling nr. 36.1 en formule F 3-5-2.

Ruimtelijke Ordening treedt deze ordonnantie in werking "op de door de Regering vastgestelde datum en ten laatste op 1 januari 2010".

De rechtsgrond van het ontworpen besluit is artikel 98, § 2/2, van het BWRO, ingevoegd bij de voormelde ordonnantie van 14 mei 2009 ⁽⁴⁾.

Daaruit volgt dat het ontworpen besluit niet eerder in werking mag treden dan de voornoemde ordonnantie.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat zulks zo geschiedt.

2. Hoe dan ook ziet de afdeling Wetgeving niet in welke motieven een reden zouden kunnen opleveren om de ontworpen tekst in werking te laten treden "op de dag van de publicatie in het Staatsblad" en niet, volgens het gemene recht, de tiende dag na die bekendmaking.

3. De onderzochte bepaling behoort in het licht van die opmerkingen te worden herzien.

Artikel 15 (nieuw)

Het ontwerp dient te worden voorzien van een uitvoeringsbepaling.

⁽⁴⁾ Zie artikel 30 van die ordonnantie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraad,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE