GEWONE ZITTING 2026-2027

2 OKTOBER 2026

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO)

Advies 79.828/17
van de Raad van State

Fiche van het dossier: A-315 – 2025/2026

SESSION ORDINAIRE 2026-2027

2 OCTOBRE 2026

PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

PROPOSITION D'ORDONNANCE

modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)

Avis 79.828/17
du Conseil d'État

Fiche du dossier: A-315 – 2025/2026



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 79.828/17
du 2 octobre 2026

sur

une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 79.828/17
van 2 oktober 2026

over

een voorstel van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO)'

Le 16 juillet 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 1er septembre 2026 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)', déposée par MM. Louis DE CLIPPELE, Stijn BEX, Mmes Isabelle EMMERY, Imane BELGUENANI, MM. Alain DENEEF, Pascal SMET, Benjamin DALLE et Mme Loubna AZGHOUD (*Doc. parl*., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2025-2026, n° A-315/1).

La proposition a été examinée par la dix-septième le 28 septembre 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAYEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Luc DONNAY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 octobre 2026.

*

Op 16 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 1 september 2026 een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO)', ingediend door de heren Louis DE CLIPPELE, Stijn BEX, mevrouw Isabelle EMMERY, mevrouw Imane BELGUENANI, de heren Alain DENEEF, Pascal SMET, Benjamin DALLE en mevrouw Loubna AZGHOUD (*Parl.St*., Br.Parl. 2024-2025, nr. A-315/1).

Het voorstel is door de zeventiende kamer onderzocht op 28 september 2026. De kamer was samengesteld uit Luc DONNAY, kamervoorzitter, Laurence VANCRAYEBECK en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2026.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 aout.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. La proposition entend modifier le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) sur différents aspects essentiels, entre autres en ce qui concerne l'intervention du fonctionnaire délégué à différents stades de la procédure d'octroi de permis d'urbanisme et la compétence de celui-ci pour délivrer certains permis, les hypothèses dans lesquelles le Gouvernement peut décider de déroger à l'obligation de disposer d'un permis préalable avant de réaliser certains actes et travaux ou d'accomplir certaines formalités préalables, les hypothèses dans lesquelles une enquête publique est ou peut être requise, les modalités des enquêtes publiques et la composition du dossier de demande de permis. Dans ce contexte, se pose la question de savoir si le texte en projet doit être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 2, point a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', pour lequel, conformément à l'article 3 de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Selon le paragraphe 2, point a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' pourra être autorisée à l'avenir. Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que « [p]our les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

3. Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire (§ 52). Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice a confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local.

‡ S'agissant d'une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé ces notions, dans un arrêt du 22 février 2022 [1], en disant pour droit que :

> « 1. L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets mentionnés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ne relève pas du champ d'application de cette disposition.
>
> 2. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42 doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ne relève pas du champ d'application de cette disposition ».

A priori, vu la portée de la proposition à l'examen, celle-ci est susceptible d'être considérée comme fixant en partie le cadre dans lequel des projets pourront être mis en œuvre à l'avenir au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne.

4. La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, *certains plans et programmes* susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale [2].

5. Dès lors qu'il n'apparait pas qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du texte proposé a été réalisée, il appartient aux auteurs de la proposition d'être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles ils situeraient celle-ci en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE [3].

---

[1] C.J.U.E., arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102.

[2] Voir à ce propos C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

[3] Dans un sens similaire, voir l'avis 70.835/4 donné le 28 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mars 2022 'relatif à la digitalisation des procédures d'instruction des demandes de certificat et de permis d'urbanisme et de lotir et des recours y relatifs régis par les dispositions du CoBAT'. Sur cette question, voir notamment en ce sens l'avis 73.986/2/V donné le 17 aout 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 octobre 2023 'instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2022-2023, n° 7-751/1, pp. 39-70 et l'avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation », *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 227/3, pp. 2-5, observation 1 sous l'article 3 ; ainsi que l'avis 68.487/1 donné le 12 janvier 2021 sur un

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Article 23 de la Constitution et *standstill*

La proposition entend procéder à une vaste réforme du CoBAT, instrument législatif essentiel de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale, qui contribue à garantir le droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* interdisant au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

Il convient d'examiner la proposition au regard de cette obligation.

1. Organisation des enquêtes publiques

L'article 2 de la proposition envisage de remplacer l'article 6 du CoBAT qui comporte les principes que le Gouvernement est tenu de respecter lorsqu'il détermine les modalités des enquêtes publiques.

Le 2° de la disposition en vigueur prévoit que « 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 ».

La disposition proposée envisage de remplacer cette règle par la suspension du délai d'enquête publique entre le 25 juillet et le 7 aout.

Il s'ensuit que les enquêtes publiques pourront se dérouler intégralement (ou, le cas échéant, pour plus de la moitié) pendant les vacances de Pâques ou de Noël et qu'en ce qui concerne les vacances d'été, la période de prolongation sera plus limitée qu'auparavant.

Le commentaire de l'article s'en explique comme suit :

> « L'ancien 2° imposait que 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. Cette règle visait à garantir que le public dispose d'un temps suffisant, en dehors des périodes de congé, pour prendre connaissance des dossiers et formuler des observations ou réclamations. Or, les conditions d'accès à l'information et de participation du public ont fondamentalement évolué.
>
> Les dossiers de demande sont désormais mis à disposition sur internet conformément à l'article 12/2, et les observations peuvent être formulées par voie électronique à tout moment et depuis n'importe quel endroit. Dans ce contexte, la règle

---

projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 'fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings'.

actuelle ne se justifie plus. On relèvera par ailleurs que les périodes de vacances scolaires ne coïncident plus dans les systèmes d'enseignement francophone et néerlandophone ce qui fragilise déjà la portée pratique de la règle. Dorénavant, les délais d'enquête publique ne seront plus suspendus qu'entre le 25 juillet et le 7 aout, période durant laquelle les taux de départ en vacances atteignent leur pic dans les deux communautés linguistiques de la Région de Bruxelles-Capitale. Si la numérisation des procédures et la mise à disposition des dossiers en ligne justifient la suppression de la suspension générale liée aux vacances scolaires, il demeure que cette période concentrée de deux semaines se caractérise par une réduction significative de la disponibilité effective des citoyens, y compris pour les démarches accessibles par voie électronique. Le maintien d'une suspension limitée à cette période constitue dès lors un compromis proportionné entre, d'une part, l'objectif d'accélération des procédures poursuivi par la présente réforme et, d'autre part, le droit à une participation effective du public, en garantissant que les délais d'enquête publique ne courent pas intégralement durant la période où la capacité d'attention et de mobilisation des habitants est la plus réduite. Cette suspension résiduelle est plus raisonnable que les prolongations que le régime antérieur imposait pour l'ensemble des vacances d'été, de Pâques et de Noël, et n'affecte que marginalement le délai global d'instruction. Cette mesure vise à réduire le délai global de la procédure d'instruction, sans pour autant compromettre l'efficacité du mécanisme de participation du public à l'instruction de la demande de permis ».

Si la révision du régime de prolongation ou de suspension des délais d'enquête publique peut tenir compte des évolutions technologiques, l'attention des auteurs de la proposition est attirée sur les trois points suivants.

1° D'une part, si la disposition proposée prévoit que les dossiers sont consultables par voie électronique, à distance, elle renvoie toutefois à cet égard aux « modalités déterminées en vertu de l'article 12/2 » du CoBAT.

Cet article 12/2, que la proposition n'entend pas modifier, dispose comme suit :

« Le Gouvernement peut autoriser et organiser d'autres formes de communication, notamment électroniques, pour toute communication pour laquelle le présent Code impose le recours à l'envoi par lettre recommandée ou la délivrance par porteur.

Le dépôt des demandes de permis et les communications intervenant dans le cadre de l'instruction de celles-ci entre le demandeur et les autorités compétentes peuvent avoir lieu par la voie électronique, conformément aux modalités à déterminer par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut organiser les modalités de mise à disposition du public sur Internet de tout document relevant du Code ou des arrêtés d'exécution de celui-ci, notamment les documents qui sont soumis à enquête publique ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 qui a inséré l'article 12/2 dans le CoBAT mentionnent à ce propos :

> « […] il est proposé de confier au Gouvernement une habilitation générale lui permettant de déterminer et d'organiser les modes de communication admissibles en plus de ceux prévus par le Code, qui restent bien évidemment d'actualité » [4].

Il en résulte que l'article 12/2 n'impose pas le dépôt d'un dossier électronique de demande de permis, pas plus qu'il ne permet au Gouvernement de l'imposer. Il n'impose pas non plus au Gouvernement de mettre les documents soumis à enquête publique à disposition du public sous forme électronique, via un site internet ou une plateforme accessible au public.

Le seul renvoi à l'article 12/2 ne permet donc pas de garantir que toutes les demandes de permis seront introduites par la voie électronique ni qu'elles seront toutes accessibles au public par le même biais. Encore faudrait-il modifier l'article 12/2 en vue de s'assurer que le Gouvernement soit tenu de mettre à disposition du public, par la voie électronique, les documents soumis à enquête publique.

2° D'autre part, la disposition proposée ne garantit pas non plus que les explications techniques relatives au dossier de demande pourront être demandées par voie électronique.

3° En tout état de cause, la seule suspension des délais d'enquête publique uniquement pendant les vacances d'été – qui plus est uniquement du 25 juillet au 7 aout – apparait problématique compte tenu, d'une part, de ce que les motifs justifiant le maintien de cette période [5] semblent pouvoir s'appliquer également pour ce qui concerne à tout le moins la période entre Noël et le Nouvel An [6] et, d'autre part, de ce que les vacances d'été s'étendent souvent, pour les administrés, en dehors de cette période inférieure à quinze jours.

Il en résulte que le régime proposé est de nature à réduire sensiblement l'effectivité de la consultation du public par rapport à celle qui est garantie par le régime en vigueur et ce, sans que la justification avancée soit de nature à démontrer le caractère proportionné du recul opéré.

Le dispositif proposé sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

2. <u>Habilitations au Gouvernement concernant les dispenses de permis et d'accomplissement de certaines formalités</u>

1.1. L'article 98, §§ 2 et 2/1, du CoBAT prévoit ce qui suit :

> « § 2. Le Gouvernement peut arrêter la liste des travaux et actes qui, en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés, ne requièrent pas un permis. Cette liste n'est pas applicable aux actes et

[4] *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-451/1, p. 26.

[5] « Réduction significative de la disponibilité effective des citoyens », « capacité d'attention et de mobilisation des habitants la plus réduite » (voir le commentaire de l'article 2).

[6] D'autant plus qu'il s'agit d'une période où l'accessibilité des administrations est elle-même souvent réduite.

travaux qui portent sur un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement.

§ 2/1. Le Gouvernement peut, pour les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou en cours d'inscription ou de classement, arrêter, après avis de la Commission royale des monuments et des sites, une liste distincte de travaux et actes qui, en raison de leur minime importance sur le plan urbanistique et/ou patrimonial ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés, ne requièrent pas un permis ».

1.2. S'agissant des permis délivrés par le collège des bourgmestre et échevins, l'article 126, §§ 4 et 5, du CoBAT dispose comme suit :

« § 4. Le Gouvernement peut, après avoir recueilli l'avis des administrations et instances concernées, arrêter la liste des actes et travaux qui sont dispensés de tout ou partie des avis d'administrations ou d'instances requis en application du présent article, en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence des avis visés pour les actes et travaux considérés.

§ 5. Le Gouvernement peut arrêter la liste des actes et travaux qui sont dispensés des mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7, en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de tout ou partie de ces mesures pour les actes et travaux considérés ».

S'agissant des permis délivrés par le fonctionnaire délégué, l'article 177, §§ 4 et 5, du CoBAT est libellé de la façon suivante :

« § 4. Le Gouvernement peut, après avoir recueilli l'avis des administrations et instances concernées, arrêter la liste des actes et travaux qui sont dispensés de tout ou partie des avis d'administrations ou d'instances requis en application du présent article, en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence des avis visés pour les actes et travaux considérés.

§ 5. Le Gouvernement peut arrêter la liste des actes et travaux qui sont dispensés des mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7, en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de tout ou partie de ces mesures pour les actes et travaux considérés ».

2. La proposition à l'examen envisage pour sa part de remplacer les paragraphes 2 et 2/1 de l'article 98 du CoBAT comme suit :

« § 2. Le Gouvernement peut arrêter la liste des travaux et actes qui, en raison de leur minime importance, de leur faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés, ne requièrent pas un permis, y compris lorsqu'ils impliquent une dérogation aux prescriptions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, à un plan particulier d'affectation du sol, à un permis de lotir ou à un règlement d'urbanisme. Il détermine les conditions et modalités applicables à de telles dispenses.

§ 2/1. Le Gouvernement peut, pour les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou en cours d'inscription ou de classement, arrêter, après avis de la Commission royale des monuments et des sites, une liste distincte de travaux et actes qui, en raison de leur minime importance sur le plan urbanistique ou patrimonial, de leur faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés, ne requièrent pas un permis, y compris lorsqu'ils impliquent

une dérogation aux prescriptions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, à un plan particulier d'affectation du sol, à un permis de lotir ou à un règlement d'urbanisme. Il détermine les conditions et modalités applicables à de telles dispenses ».

3.1. Selon les développements de la proposition, l'extension des motifs de dispense à certains actes et travaux « en raison de leur faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti » se justifie comme suit :

> « Cette nouvelle base légale habilite le Gouvernement à octroyer des dispenses – de permis, d'avis d'instances ou de mesures de publicité – de manière plus ciblée et proportionnée, y compris pour des actes et travaux impliquant une dérogation à un plan ou à un règlement. L'objectif est de concentrer les procédures formalisées sur les projets pour lesquels elles apportent une réelle valeur ajoutée et ce, afin de simplifier les procédures lorsque l'exigence d'un permis ou d'une formalité n'est pas indispensable.
>
> […]
>
> Dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la proposition d'ordonnance, l'article 98, § 2, alinéa 1er du CoBAT habilite désormais le Gouvernement à arrêter la liste des travaux et actes qui, en raison de leur 'minime importance', de leur 'faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti' ou de 'l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés', ne requièrent pas un permis d'urbanisme.
>
> L'adjonction du critère de « faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti » vise à doter le Gouvernement d'un fondement légal plus précis et plus adapté à la réalité des situations qu'il doit régler. Ces deux premières conditions – « minime importance » et « faible impact » – ne se recoupent pas nécessairement. Certains actes ou travaux peuvent être de faible envergure tout en ayant un impact non négligeable sur l'environnement construit ou non construit, tandis que d'autres peuvent, à l'inverse, présenter un impact limité sur cet environnement sans être pour autant de peu d'importance intrinsèque. À titre d'exemple, la pose d'une isolation sur une façade non visible depuis l'espace public est un acte qui peut être de faible importance sur le plan urbanistique mais avoir un impact mesurable sur l'environnement bâti immédiat. À l'inverse, le remplacement d'une clôture de jardin par une clôture de même nature et de même hauteur peut être considéré comme un acte d'importance réelle pour le propriétaire, sans emporter d'impact notable sur l'environnement. En distinguant ces deux critères, la modification permet au Gouvernement d'identifier avec plus de finesse les actes et travaux qui peuvent être dispensés de permis, selon qu'ils satisfont à l'un ou l'autre – ou aux deux – de ces fondements ».

3.2. Si l'objectif poursuivi est de doter le Gouvernement d'un fondement légal plus précis permettant une habilitation « plus ciblée et proportionnée », la question se pose de savoir s'il est pertinent, au regard de cette intention, de dispenser de permis des actes ou travaux de faible envergure qui présentent néanmoins « un impact non négligeable sur l'environnement » ou des actes et travaux à faible impact sur l'environnement qui sont toutefois « d'importance réelle ».

S'il n'est pas exclu que la création d'une nouvelle catégorie de dispense soit utile au regard de la diversité des situations rencontrées, les auteurs de la proposition veilleront à en justifier

la proportionnalité, en ce compris la pertinence, notamment au moyen d'exemples plus éclairants que ceux figurant dans les développements [7].

La disposition sera réexaminée à la lumière de ces considérations.

4.1. Contrairement au régime actuel, le système proposé entend permettre expressément que des actes et travaux puissent être dispensés de permis même lorsqu'ils impliquent une dérogation aux prescriptions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, à un plan particulier d'affectation du sol, à un permis de lotir ou à un règlement d'urbanisme.

Selon les développements de la proposition, en particulier le commentaire de l'article 6, cette modification se justifie comme suit :

> « La modification prévoit en outre que les dispenses de permis d'urbanisme peuvent désormais s'appliquer à des actes et travaux 'y compris lorsqu'ils impliquent une dérogation aux prescriptions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, à un plan particulier d'affectation du sol, à un permis de lotir ou à un règlement d'urbanisme', le Gouvernement devant, en tout état de cause, déterminer les conditions et modalités applicables à de telles dispenses.
>
> Cette disposition inscrit dans la loi une faculté que la pratique réglementaire cherchait à mettre en œuvre depuis plusieurs années, mais dont le fondement légal était contesté. L'article 98, § 2 du CoBAT était, en effet, muet sur la question des actes et travaux dérogatoires. L'ordonnance du 30 novembre 2017 avait bien introduit un second fondement – 'l'absence de pertinence de cette exigence' –, mais les travaux préparatoires précisaient que 'l'objectif de cette précision n'est pas d'élargir le champ d'application de l'arrêté mais de définir avec plus de précision le fondement ordonnantiel de celui-ci'. L'intention du législateur de 2017 de couvrir les actes et travaux dérogatoires n'était donc pas établie de manière explicite.
>
> La section de législation du Conseil d'État a, à plusieurs reprises, formulé des réserves à l'égard des dispenses dites 'dérogatoires'. L'avis du 18 juin 2014 (n° 56.385/4), rendu à l'occasion de la modification de l'arrêté 'dispenses' du 25 juin 2014, soulevait déjà la question de savoir si toutes les dispenses prévues par cet arrêté pouvaient être justifiées 'en raison de la minime importance' des actes et travaux concernés, et ce avec d'autant plus d'acuité pour les dispositions visant des constructions susceptibles d'être dérogatoires à un PPAS, un règlement d'urbanisme ou un permis de lotir. L'avis du 28 octobre 2021 (n° 70.191/4), rendu à l'occasion d'une autre modification de l'arrêté 'dispenses', énonçait que le système conçu par le CoBAT – subordonnant l'octroi de dérogations à certaines formalités et à une décision expresse et spécialement motivée de l'autorité compétente – ne pouvait être compris comme allant jusqu'à permettre au Gouvernement, dans l'exercice de son pouvoir de dispenser certains actes et travaux de permis, de déroger également à ce système. La section de législation estimait que la délégation accordée au Gouvernement par l'article 98, § 2 du CoBAT ne pouvait pas fonder des dispenses dérogatoires, et concluait qu'une intervention du législateur ordonnanciel était préalablement requise. La section de législation posait par ailleurs la question de savoir si les dispenses prévues répondaient bien à la caractéristique de concerner des actes et travaux de 'minime importance' ou des cas dans lesquels un permis ou les formalités concernées seraient 'dénués de pertinence'.

[7] À cet égard, la section de législation attire l'attention des auteurs de la proposition sur le fait que le critère de « minime importance » des actes et travaux ne s'analyse pas au regard de leur importance du point de vue du demandeur de permis, contrairement à ce que semblent indiquer les exemples repris dans les développements.

Les modifications apportées à l'article 98, § 2 du CoBAT répondent précisément aux observations soulevées par la section de législation. Non seulement, c'est à présent le législateur ordonnanciel lui-même qui prévoit et encadre explicitement la possibilité pour le Gouvernement d'accorder des dispenses de permis pour des actes et travaux dérogatoires, mais en outre le motif lié au 'faible impact' permet de justifier mieux que les deux autres motifs une dérogation aux plans et règlements susvisés. En outre, à titre de garantie, le nouvel article 98, § 2 impose au Gouvernement de déterminer les conditions et modalités applicables à de telles dispenses. Le Gouvernement veillera, dans l'exercice de cette compétence, à faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'il s'agira de dispenser des actes et travaux impliquant une dérogation aux plans et règlements susvisés, en s'assurant que les actes et travaux ainsi dispensés présentent effectivement un faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti et que leur dispense de permis ne porte pas atteinte aux objectifs d'aménagement du territoire poursuivis par les prescriptions auxquelles il est dérogé.

Par ailleurs, la section de législation avait relevé le risque que des actes et travaux dispensés de permis, mais réalisés en méconnaissance des prescriptions réglementaires d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme, demeurent susceptibles de constituer l'infraction visée à l'article 300, 3° du CoBAT. L'article 300 sera modifié par une proposition d'ordonnance modificative du CoBAT distincte afin d'adapter le régime infractionnel de manière à ce que ne soient plus considérés comme infractionnels les actes et travaux dispensés de permis – même lorsqu'ils s'écartent de prescriptions urbanistiques – au même titre que les travaux formellement autorisés en dérogation ».

4.2. Au regard des explications données, il convient tout d'abord de rappeler que dans son avis 70.191/4 du 28 octobre 2021 [8], la section de législation a observé ce qui suit :

« En d'autres termes, la section de législation n'aperçoit pas comment les dispositions du CoBAT qui permettent au Gouvernement de dispenser certains actes et travaux de permis d'urbanisme, pourraient être comprises comme allant jusqu'à permettre que ce faisant, le Gouvernement déroge, en outre, au système spécifique de décision expresse et spécialement motivée pour les actes et travaux qui impliquent des dérogations aux dispositions réglementaires précitées. *A fortiori* en va-t-il de même pour les actes et travaux impliquant des dérogations à des dispositions réglementaires auxquelles l'article 126 du CoBAT ne permet pas de déroger, comme le volet réglementaire d'un plan d'aménagement directeur.

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a communiqué des informations desquelles il résulte que s'agissant de l'article 21/1 et de l'article 30/2, en projet, les dispenses envisagées 'résultent de négociations politiques'. Quant à l'article 29 en projet, les dérogations envisagées résulteraient de l'article 57 de la directive 2018/1972.

Ces justifications ne peuvent être retenues : elles sont sans incidence sur le défaut de fondement juridique des dispositions en projet. S'agissant en particulier de l'article 29 en projet, à défaut de fondement juridique dans le CoBAT, il ne peut être adopté tel quel. Il convient que le législateur intervienne préalablement aux fins de prendre les mesures qu'impose la transposition de l'article 57 de la directive 2018/1972 ».

[8] Donné sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les 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 des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte'.

4.3. Si, ce faisant, la section de législation a constaté que le fait de dispenser des actes et travaux de permis même lorsqu'ils dérogent aux prescriptions réglementaires considérées ne reposait sur aucun fondement juridique, elle n'a pas validé *a priori* toute intervention du législateur pour procurer un fondement juridique à un tel mécanisme, au regard, en particulier, de l'obligation de *standstill* imposée par l'article 23 de la Constitution.

Ensuite, l'article 98, § 2, proposé impose au Gouvernement de déterminer les conditions et modalités applicables à de telles dispenses, ce qui n'est pas le cas du régime en vigueur. Selon le commentaire de l'article 6, cela implique que le Gouvernement devra veiller « dans l'exercice de cette compétence, à faire preuve de la plus grande prudence lorsqu'il s'agira de dispenser des actes et travaux impliquant une dérogation aux plans et règlements susvisés, en s'assurant que les actes et travaux ainsi dispensés présentent effectivement un faible impact sur l'environnement bâti ou non bâti et que leur dispense de permis ne porte pas atteinte aux objectifs d'aménagement du territoire poursuivis par les prescriptions auxquelles il est dérogé ».

Ces dernières précisions ne figurent toutefois pas dans la disposition proposée. Or, elles sont essentielles aux fins de garantir la proportionnalité de la mesure envisagée, au regard de l'obligation de *standstill* consubstantielle de l'article 23 de la Constitution et du principe de légalité inscrit à la même disposition.

Ces garanties seront dès lors intégrées dans le dispositif lui-même.

5. Contrairement au régime actuel, l'article 98, § 2, proposé du CoBAT ne prévoit pas que la liste arrêtée par le Gouvernement n'est pas applicable aux actes et travaux qui portent sur un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement.

En revanche, l'article 98, § 2/1, proposé prévoit, comme le paragraphe 2/1 en vigueur, que le Gouvernement peut arrêter une liste distincte d'actes et travaux dispensés de permis, lorsqu'ils portent sur un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement.

Il s'ensuit que dans le système proposé, aussi longtemps qu'aucune liste distincte d'actes et travaux dispensés de permis n'aura été arrêtée concernant les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou en cours d'inscription ou de classement, la liste « générale » s'appliquera également à ces actes et travaux, sans qu'il soit ainsi tenu compte des caractéristiques de cette catégorie spécifique de biens et sans que la Commission royale des Monuments et Sites ait dû se prononcer sur les dispenses envisagées, compte tenu de leur intérêt patrimonial.

Un tel système constitue un recul sensible dans le droit à la protection d'un environnement sain, dès lors qu'il supprime une mesure de protection importante pour les biens considérés, qui plus est dans un nouveau système où les causes de dispenses de permis seront étendues.

En l'absence de justification à cet égard dans le commentaire de l'article 6, la question se pose toutefois de savoir si telle est bien l'intention des auteurs de la proposition.

Il appartient au législateur soit d'être en mesure d'établir qu'il existe une justification raisonnable à ce recul, soit de compléter le paragraphe 2 proposé de l'article 98 du CoBAT de sorte qu'il comporte la même précision que la disposition en vigueur.

6. L'article 98 proposé sera réexaminé à la lumière des observations qui précèdent.

Celles-ci valent *mutatis mutandis* pour les dispositions de la proposition qui entendent étendre les causes de dispense de l'accomplissement de certaines formalités, en particulier les mesures particulières de publicité, en principe requises préalablement à l'octroi du permis [9].

3. Suppression de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, du caractère conforme de l'avis de la commission de concertation et organisation du régime d'octroi de dérogation

1. S'agissant des demandes de permis pour lesquelles l'autorité délivrante est le collège des bourgmestre et échevins, l'article 126, §§ 6 à 10, du CoBAT dispose comme suit :

> « § 6. Lorsque la demande est soumise à l'avis de la commission de concertation, le collège des bourgmestre et échevins transmet aux organes représentés à la commission de concertation, simultanément à l'envoi de l'accusé de réception de dossier complet, une copie du dossier de demande.
>
> § 7. Lorsque l'avis de la commission de concertation est unanimement favorable et rendu en présence d'un représentant de l'administration en charge de l'urbanisme, la commission de concertation, dans son avis, accorde, le cas échéant, les dérogations visées au § 11.
>
> Le collège des bourgmestre et échevins délivre ensuite le permis, sur la base de l'avis conforme de la commission de concertation. Le permis reproduit le dispositif de l'avis de la commission de concertation.
>
> § 8. Lorsque l'avis de la commission de concertation est unanimement défavorable et rendu en présence d'un représentant de l'administration en charge de l'urbanisme, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis. La décision de refus reproduit le dispositif de l'avis de la commission de concertation.
>
> § 9. Sous réserve du § 4, lorsqu'il n'existe pas, pour le territoire où se situe le bien, de plan particulier d'affectation du sol en vigueur ou de permis de lotir non périmé, la demande est soumise à l'avis du fonctionnaire délégué.
>
> La commune transmet au fonctionnaire délégué, par recommandé ou par porteur, l'ensemble des documents déterminés par le Gouvernement et informe le demandeur de cette transmission dans le délai suivant :
>
> – lorsque la demande n'est pas soumise aux mesures particulières de publicité : simultanément à l'envoi de l'accusé de réception de dossier complet ;
>
> – lorsque la demande est soumise aux mesures particulières de publicité : dans les dix jours de l'avis de la commission de concertation ou dans les dix jours de l'expiration du

[9] Voir les articles 12 (article 126, § 4, proposé), 23 (article 177, § 4, proposé) et 33 (article 188/7, alinéa 2, proposé), de la proposition.

délai imparti à la commission de concertation pour émettre son avis ou, lorsque cet avis n'est pas requis, dans les dix jours de la clôture de l'enquête publique.

Le délai imparti au fonctionnaire délégué pour envoyer son avis au collège des bourgmestre et échevins est de quarante-cinq jours à compter de la réception des documents visés à l'alinéa précédent. A défaut, la procédure est poursuivie sans qu'il doive être tenu compte d'un avis transmis au-delà de ce délai. Si l'avis du fonctionnaire délégué est notifié dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, le permis devant reproduire le dispositif de l'avis du fonctionnaire délégué.

En dérogation à l'alinéa précédent, lorsque la demande est soumise à l'avis de la commission de concertation et que celle-ci a émis un avis favorable qui ne répond pas aux exigences du § 7, le fonctionnaire délégué est présumé favorable à la demande si, dans les huit jours de la réception des documents visés à l'alinéa 2, il n'a pas envoyé au collège des bourgmestre et échevins sa décision d'émettre son avis motivé dans le délai prévu à l'alinéa précédent

§ 10. Lorsque celles-ci ne sont pas accordées par la commission de concertation, les dérogations visées au § 11 sont accordées par le fonctionnaire délégué.

Le fonctionnaire délégué se prononce sur les dérogations dans les mêmes conditions et dans le même délai que ceux visés au § 9. À défaut, de décision rendue dans le délai imparti, les dérogations sont réputées refusées ».

Cette disposition confère donc un caractère conforme à l'avis du fonctionnaire délégué, lequel est requis lorsqu'il n'existe pas, pour le territoire où se situe le bien, de plan particulier d'affectation du sol en vigueur ou de permis de lotir non périmé.

Cette disposition distingue par ailleurs les deux hypothèses suivantes s'agissant de l'octroi d'un permis dérogeant à certaines prescriptions réglementaires :

– soit la demande de permis doit être soumise à l'avis de la Commission de concertation ; dans ce cas, si l'avis de la Commission est unanimement favorable et rendu en présence d'un représentant de l'administration en charge de l'urbanisme, la Commission de concertation, dans son avis, accorde, le cas échéant, les dérogations qu'implique l'octroi du permis ;

– soit la demande de permis ne doit pas être soumise à l'avis de la Commission de concertation ; dans ce cas, c'est le fonctionnaire délégué qui accorde ou refuse les dérogations concernées.

2. La proposition entend, d'une part, supprimer l'exigence même de l'avis du fonctionnaire délégué lorsqu'il n'existe pas, pour le territoire où se situe le bien, de plan particulier d'affectation du sol en vigueur ou de permis de lotir non périmé. Elle entend, d'autre part, modifier le régime applicable en matière de dérogations, dès lors que l'octroi des dérogations n'est plus soumis, le cas échéant, qu'à un avis simple de la Commission de concertation et n'est plus soumis à l'avis du fonctionnaire délégué, fût-il un avis simple, dans aucune hypothèse. La proposition prévoit enfin que le contrôle *a posteriori* exercé par le fonctionnaire délégué et le Gouvernement sera un contrôle de légalité et d'opportunité plein et entier, l'examen du permis au regard du bon aménagement des lieux n'étant plus, selon l'article 18 de la proposition, limité au seul cas dans

lequel le Gouvernement a décidé de l'adoption ou la modification du PRAS ou un d'un plan d'aménagement directeur.

Les développements de la proposition justifient ces modifications comme suit :

« L'intervention du collège des bourgmestre et échevins dans les procédures régionales et, inversement, du fonctionnaire délégué dans les procédures communales a été réduite et revue afin de permettre à chaque autorité délivrante de mener une procédure d'instruction plus simple et rapide des demandes qui relèvent de sa compétence.

[…]

[L]'intervention du fonctionnaire délégué dans les procédures communales a été supprimée et plus précisément l'avis conforme que le fonctionnaire délégué devait rendre pour les demandes portant sur des terrains non couverts par un PPAS ou un permis de lotir en vigueur, mécanisme qui conditionnait jusqu'ici la décision du collège dans ces dossiers. En contrepartie, le contrôle exercé *a posteriori* par le fonctionnaire délégué sur les permis délivrés par le collège est renforcé afin d'assurer la continuité de la protection des intérêts régionaux en matière d'aménagement du territoire.

[…]

La présente réforme supprime par ailleurs tous les mécanismes d'avis conforme qui liaient la compétence du collège à l'accord d'un tiers - commission de concertation (§§ 7 et 8) ou fonctionnaire délégué (§ 9) - pour restituer au collège des bourgmestre et échevins l'intégralité de son pouvoir décisionnel dans les dossiers relevant de sa compétence, sous le seul contrôle administratif et juridictionnel de droit commun. En outre, le collège devient l'autorité compétente pour octroyer les dérogations aux plans et règlements pour les permis qu'elle délivre.

L'ancien § 7 de l'article 126 prévoyait que, lorsque l'avis de la commission de concertation était unanimement favorable et rendu en présence d'un représentant de l'administration en charge de l'urbanisme, la commission de concertation accordait elle-même, dans son avis, les dérogations éventuellement nécessaires, et que le collège des bourgmestre et échevins délivrait ensuite le permis sur la base de l'avis conforme de la commission de concertation, le permis reproduisant le dispositif de cet avis. L'ancien § 8 organisait le mécanisme symétrique : lorsque l'avis était unanimement défavorable et rendu dans les mêmes conditions, le collège était tenu de refuser le permis, la décision de refus reproduisant le dispositif de l'avis de la commission de concertation. La suppression de ces deux mécanismes constitue une modification substantielle du rôle de la commission de concertation dans la procédure d'instruction devant le collège des bourgmestre et échevins. À compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, l'avis de la commission de concertation devient un avis purement consultatif. Comme pour les autres avis consultatifs, le collège est tenu de prendre en compte cet avis mais n'est pas lié par son contenu. Il lui appartient, dans sa décision, d'expliquer en quoi l'avis a orienté – ou, le cas échéant, n'a pas orienté – sa décision, dans le respect des exigences générales de motivation formelle.

La suppression de l'ancien § 9 de l'article 126 est la modification procédurale la plus significative de l'ensemble de la présente réforme pour ce qui concerne les demandes relevant du collège des bourgmestre et échevins. Dans le régime antérieur, lorsque la demande de permis n'était pas soumise à un PPAS en vigueur ou à un permis de lotir non périmé – c'est-à-dire lorsque le terrain concerné était situé en territoire non planifié au niveau local – la demande était soumise à l'avis du fonctionnaire délégué. Cet avis était contraignant : si le fonctionnaire délégué le notifiait dans le délai de 45 jours, le collège ne pouvait délivrer le permis que de l'avis conforme et exprès du fonctionnaire délégué, le permis devant reproduire le dispositif de cet avis. Si le fonctionnaire délégué ne notifiait

> pas son avis dans ce délai, son avis était présumé favorable, mais le collège ne pouvait pour autant octroyer les dérogations visées à l'article 153, § 2. La suppression de ce mécanisme signifie que le collège des bourgmestre et échevins peut désormais délivrer un permis d'urbanisme pour un projet qui ne se trouve pas dans le périmètre d'un PPAS en vigueur ou d'un permis de lotir non périmé sans que le fonctionnaire délégué ne soit associé par le biais d'un avis conforme. Cette modification traduit un choix délibéré de politique urbanistique: la Région de Bruxelles-Capitale ayant considérablement développé ses instruments de planification depuis l'entrée en vigueur du CoBAT de 2004 (PRAS, PAD, PPAS), la couverture planologique du territoire bruxellois est aujourd'hui suffisamment dense pour que l'avis conforme systématique du fonctionnaire délégué sur les terrains non planifiés au niveau local ne se justifie plus comme protection de principe des intérêts régionaux. La cohérence des décisions communales avec les orientations régionales est désormais assurée par le contrôle de légalité exercé par le fonctionnaire délégué en application des articles 161 et 162 du CoBAT ».

3. S'agissant de la suppression du caractère conforme de l'avis du fonctionnaire délégué lorsqu'il n'existe pas, pour le territoire où se situe le bien, de plan particulier d'affectation du sol en vigueur ou de permis de lotir non périmé, les motifs invoqués par les développements de la proposition, combinés avec l'attribution au fonctionnaire délégué et au Gouvernement, d'un contrôle de tutelle *a posteriori* plein et entier, de légalité et en opportunité, permettent de considérer que cette suppression ne pose pas de difficulté au regard de l'obligation de *standstill* prévue par l'article 23 de la Constitution.

En revanche, la suppression de l'exigence de tout avis préalable du fonctionnaire délégué dans les hypothèses où il n'existe pas d'instrument local encadrant le pouvoir d'appréciation de la commune n'apparait pas proportionnée au but poursuivi, à savoir, la seule accélération des procédures, dès lors qu'elle s'accompagne de la suppression du caractère conforme de l'avis de la Commission de concertation et de la circonstance que le pouvoir d'octroyer des dérogations à certains instruments juridiques réglementaires sera désormais confié au collège des bourgmestre et échevins, et non plus à la Commission de concertation ou au fonctionnaire délégué.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

4. S'agissant de la modification envisagée du régime d'octroi de dérogations, les développements de la proposition exposent plus précisément ce qui suit :

> « Un pouvoir de dérogation propre est octroyé à chaque autorité délivrante. La modification la plus significative de cet axe est la création d'un pouvoir de dérogation attribué directement à chaque autorité délivrante. Dans le régime antérieur, les dérogations aux plans et règlements urbanistiques relevaient d'une compétence partagée, faisant intervenir la commission de concertation ou le fonctionnaire délégué dans la procédure du collège. Ce système générait des incertitudes et des délais supplémentaires. La présente proposition attribue à chaque autorité – collège des bourgmestre et échevins, fonctionnaire délégué et Gouvernement statuant sur recours – le pouvoir d'accorder, dans sa propre décision d'octroi du permis et moyennant motivation expresse, les dérogations aux prescriptions réglementaires des plans et règlements urbanistiques. La symétrie ainsi établie entre les trois niveaux de décision clarifie les responsabilités respectives.
>
> […]

> Dans le régime antérieur, le CoBAT mettait en place un système spécifique pour les dérogations accordées par les permis délivrés par le collège des bourgmestre et échevins. En application des anciens §§ 7, 10 et 11 de l'article 126, lorsque l'avis de la commission de concertation était unanimement favorable et rendu en présence d'un représentant de l'administration en charge de l'urbanisme, la commission de concertation accordait dans son avis les dérogations visées au § 11, et le collège délivrait ensuite le permis sur la base de cet avis conforme. Lorsque les dérogations n'étaient pas accordées par la commission de concertation, elles devaient l'être par le fonctionnaire délégué, qui se prononçait dans les mêmes conditions et délais, étant précisé qu'à défaut de décision dans le délai imparti, les dérogations étaient réputées refusées. Ce système était séquentiel : il intercalait, entre la clôture des mesures particulières de publicité et la décision du collège, une étape supplémentaire – l'avis conforme du fonctionnaire délégué – qui allongeait la procédure et introduisait une complexité décisionnelle sans contrepartie qualitative démontrée. La réforme unifie la compétence décisionnelle dans la personne du collège : c'est désormais le collège lui-même qui, dans sa décision d'octroi du permis, accorde ou refuse les dérogations demandées. Par ailleurs, l'article 156/2 nouveau, ne se limite pas à transférer les pouvoirs dévolus aux anciens §§ 10 et 11 de l'article 126 : il les adapte substantiellement, notamment en étendant le champ des instruments auxquels il peut être dérogé, tout en révisant les conditions de fond qui encadrent l'exercice de ce pouvoir (voir ci-après, à propos du paragraphe 2) ».

5. Le transfert au collège des bourgmestre et échevins de la compétence d'octroyer les dérogations, conférée actuellement à la Commission de concertation, composée notamment de représentants de l'administration régionale [10] ou, à défaut, au fonctionnaire délégué, pose difficulté dès lors que l'octroi des dérogations n'est plus soumis, le cas échéant, qu'à un avis simple de la Commission de concertation, et n'est plus soumis à l'avis du fonctionnaire délégué, fût-il un avis simple, dans aucune hypothèse.

Si cette mesure pourrait, le cas échéant, se concevoir lorsqu'il est dérogé à un instrument de niveau communal qui trouve son origine dans une initiative communale et se limite au territoire de la commune, elle se conçoit difficilement s'agissant d'instruments de niveau régional, comme par exemple, le règlement régional d'urbanisme, qui, plus encore que le plan d'aménagement directeur, est « un outil régional par excellence » [11].

N'est, sur ce point, pas démontré, le caractère proportionné de la mesure prévoyant que l'octroi de dérogations à des instruments régionaux ne fasse plus l'objet soit d'un avis conforme de la Commission de concertation, soit d'une décision du fonctionnaire délégué, ni même d'un avis simple de celui-ci.

La circonstance que le fonctionnaire délégué et le Gouvernement se voient attribuer un pouvoir de suspension et d'annulation du permis tant pour des motifs de légalité que d'opportunité au regard du bon aménagement des lieux n'est pas de nature à compenser intégralement le recul sensible opéré.

---

[10] Étant l'administration en charge de l'urbanisme, l'administration en charge des monuments et sites, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement et de Bruxelles Mobilité.

[11] C'est en ces termes que le commentaire de l'article 15 qualifie le plan d'aménagement directeur.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

6. Outre ce qui précède, les conditions auxquelles les dérogations peuvent être octroyées sont modifiées par rapport au régime en vigueur.

6.1. Ainsi, s'agissant des permis d'urbanisme délivrés par le collège des bourgmestre et échevins, l'article 126, § 11, en vigueur, du CoBAT prévoit ce qui suit :

> « En application des §§ 7 et 10, il peut être dérogé, moyennant motivation expresse :
>
> 1° aux prescriptions d'un plan particulier d'affectation du sol ou d'un permis de lotir pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte aux données essentielles du plan ou du permis, dont les affectations, et que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7.
>
> Une dérogation relative à l'implantation ou au volume des constructions dans une zone peut impliquer une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë pour autant qu'elle ne mette pas en péril les caractéristiques essentielles de la zone contiguë.
>
> 2° aux prescriptions des règlements d'urbanisme, des règlements sur les bâtisses ou des règlements concernant les zones de recul pour autant, lorsque la dérogation porte sur le volume, l'implantation et l'esthétique des constructions, que la demande de permis ait été soumise préalablement aux mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7.
>
> 3° aux prescriptions réglementaires du plan régional de mobilité pour autant que cette dérogation ait été approuvée par Bruxelles Mobilité ».

S'agissant des permis délivrés par le fonctionnaire délégué ou par le Gouvernement, l'article 188, alinéa 2, et l'article 188/5, alinéa 2, renvoient à l'article 126, § 11, du CoBAT.

6.2. Les dispositions qui sont, dans la proposition, appelées à remplacer ces dispositions [12] reprennent les mêmes causes de dérogation, à la différence qu'aux objets et conditions de dérogation prévus au 1°, est ajoutée une dérogation possible au plan d'aménagement directeur et que la dérogation n'est plus subordonnée à la condition qu'elle ne porte pas atteinte « aux données essentielles du plan ou du permis [de lotir] », mais uniquement à la condition qu'elle ne porte pas atteinte « aux affectations ».

6.2.1. S'agissant de l'extension des possibilités de dérogation aux prescriptions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif cet instrument juridique est mentionné dans la disposition relative aux dérogations pouvant être accordées par le collège des bourgmestre et échevins. En effet, comme le souligne le commentaire de l'article 15, la compétence pour octroyer les permis d'urbanisme « lorsqu'il porte sur des actes et travaux situés dans le périmètre d'un plan d'aménagement directeur approuvé par le Gouvernement » est attribuée au fonctionnaire délégué par l'article 8 de la proposition.

Il convient dès lors d'omettre, à l'article 156/2, § 2, 1°, alinéa 1er, proposé (article 15 de la proposition), les mots « d'un plan d'aménagement directeur ».

[12] À savoir, l'article 156/2, § 2, proposé (article 15 de la proposition), article 188, § 2, proposé (article 27 de la proposition) et article 188/5, § 2, proposé (article 32 de la proposition).

Quant à la circonstance que, selon la proposition, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement pourront, lors de l'octroi d'un permis d'urbanisme, déroger aux prescriptions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, le commentaire de l'article 15 expose ce qui suit :

> « La différence de régime entre les prescriptions du PRAS et les prescriptions réglementaires du PAD s'explique par la nature et la portée différentes de ces deux instruments. Le PRAS est l'outil réglementaire couvrant toute la Région, alors que le PAD couvre une zone plus restreinte et n'a de valeur réglementaire que si le Gouvernement le décide expressément. En sa qualité de plan général s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, le PRAS remplit la fonction de référentiel réglementaire commun et stable. À l'inverse du PRAS, le PAD est un instrument structurellement hybride. Il conserve une valeur indicative de principe, mais l'arrêté du Gouvernement qui l'adopte peut identifier certaines dispositions auxquelles il confère une valeur réglementaire, éventuellement limitée à une ou plusieurs zones du périmètre. Le PAD vise essentiellement à permettre au Gouvernement d'arrêter, dans une zone prioritaire pour l'intérêt régional, les grandes lignes de l'aménagement souhaité et peut contenir des dispositions à valeur réglementaire. C'est précisément ce caractère modulable et ciblé de la valeur réglementaire du PAD qui justifie qu'une certaine souplesse subsiste à l'égard de ses prescriptions réglementaires (autres que les affectations). Le PAD n'est pas conçu pour être un cadre rigide couvrant l'ensemble du territoire, mais pour encadrer un périmètre prioritaire tout en laissant une marge d'adaptation aux projets qui s'y développeront. Il est bien entendu que l'autorité délivrante peut toujours s'écarter des prescriptions indicatives du PAD, moyennant motivation dans le permis ».

Compte tenu des caractéristiques ainsi rappelées [13], des plans d'aménagement directeur, ces explications paraissent pouvoir justifier la mesure proposée.

6.2.2. S'agissant de la possibilité de déroger aux dispositions réglementaires des plans et du permis de lotir, à la condition qu'il ne soit pas dérogé aux affectations, même s'il est porté atteinte aux données essentielles du plan ou du permis de lotir, le commentaire de l'article 15 explique ce qui suit :

> « L'ancien § 11, 1° permettait de déroger aux prescriptions d'un PPAS ou d'un permis de lotir 'pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte aux données essentielles du plan ou du permis, dont les affectations'. Le nouveau § 2, 1° fixe désormais comme condition que les dérogations ne portent pas atteinte aux affectations, sans autre précision. Dans le nouveau texte, les affectations constituent donc la seule limite expressément posée aux dérogations aux plans et permis de lotir. La notion de 'données essentielles' donnait toujours lieu à des discussions et n'est pas d'une grande clarté pour les porteurs de projet ou les autorités délivrantes. Il est dès lors décidé de s'en tenir aux affectations qui sont en réalité les prescriptions réglementaires des plans et permis de lotir qui sont considérées par le législateur comme ne pouvant pas faire l'objet de dérogations. Sous l'ancien régime, des éléments tels que les gabarits, les prospects, les reculs, la densité ou encore les obligations relatives aux espaces verts pouvaient constituer des 'données essentielles' d'un PPAS indépendamment de l'affectation. La jurisprudence du Conseil d'État déterminait au cas par cas quelle disposition doit être considérée comme une 'donnée essentielle'. Afin de supprimer l'incertitude liée à cette notion, l'exclusion de la dérogation

[13] Sur l'objet et les caractéristiques du plan d'aménagement directeur, voir notamment l'avis 70.032/2/V donné le 8 septembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2022 'adoptant le plan d'aménagement directeur « Delta-Hermann-Debroux »'.

est réduite aux affectations qui constituent le cœur fonctionnel des plans d'affectation du sol ».

Au regard de ces explications, il apparait qu'il pourra donc être dérogé aux prescriptions actuellement considérées comme essentielles au sein d'un plan ou d'un permis de lotir, tels les gabarits, les reculs ou les règles relatives aux espaces verts. Il s'agit là d'un recul sensible au regard de la législation actuelle, puisqu'il s'agit de porter atteinte au cœur même des prescriptions du plan.

La difficulté à identifier de manière générale et abstraite toutes les prescriptions « essentielles » d'un plan ou d'un permis de lotir et la nécessité invoquée de garantir la sécurité juridique n'apparaissent pas *a priori* comme étant suffisantes pour justifier qu'il soit renoncé à l'interdiction de déroger à toutes les prescriptions essentielles, à l'exception des affectations.

La question se pose de savoir si, au regard de l'obligation de *standstill* consubstantielle à l'article 23 de la Constitution, la proportionnalité de la mesure envisagée ne pourrait pas être mieux garantie en ajoutant aux affectations certaines prescriptions qui peuvent être considérées, de manière générale, comme étant des prescriptions essentielles du plan, tels, par exemple, les gabarits et la densité.

Les dispositions relatives aux conditions d'octroi des dérogations seront réexaminées à la lumière de ces considérations.

4. Suppression de la possibilité, pour différents instruments juridiques, d'imposer des mesures particulières de publicité

1. L'article 188/7, alinéas 1er et 2, en vigueur du CoBAT prévoit :

« Le plan régional d'affectation du sol, les dispositions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, un règlement régional d'urbanisme, un plan particulier d'affectation du sol ainsi qu'un règlement communal d'urbanisme peuvent soumettre l'instruction de certaines demandes de permis, à des mesures particulières de publicité.

Par mesures particulières de publicité, il faut entendre l'enquête publique et l'avis de la commission de concertation ou, dans les hypothèses dispensées de l'une ou de l'autre de ces formalités par le Gouvernement en application du présent Code, l'enquête publique ou l'avis de la commission de concertation ».

L'article 33 de la proposition envisage de remplacer ces alinéas comme suit :

« Par mesures particulières de publicité, il faut entendre l'enquête publique et l'avis de la commission de concertation ou, dans les hypothèses dispensées de l'une ou de l'autre de ces formalités par le Gouvernement en application du présent Code, l'enquête publique ou l'avis de la commission de concertation ».

Le commentaire de l'article explique comme suit la mesure envisagée :

« L'article 33 de la proposition supprime la première phase du 1er alinéa de l'article 188/7 du CoBAT.

La disposition par laquelle le plan régional d'affectation du sol, les dispositions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, un règlement régional d'urbanisme, un plan particulier d'affectation du sol ainsi qu'un règlement communal d'urbanisme peuvent soumettre l'instruction de certaines demandes de permis à des mesures particulières de publicité, complexifie en effet la lecture et la transparence de la procédure applicable aux demandes de permis, en ce que certains actes d'instruction imposés se trouvent dispersés dans différents plans et/ou règlements. Pour des raisons de simplification, cette disposition est donc abrogée, l'objectif étant que, dans le futur, le CoBAT soit le seul acte réglementaire dans lequel est précisé la procédure et qui pourra donc déterminer les hypothèses dans lesquelles des mesures particulières de publicité seront requises ».

2. Si l'on peut comprendre les objectifs de lisibilité et de prévisibilité des règles applicables, objectifs dont la poursuite permet de mieux garantir la sécurité juridique, il y a lieu d'avoir égard au fait que les prescriptions réglementaires visées à l'actuel article 188/7 du CoBAT imposent, dans de nombreuses hypothèses non prévues par le CoBAT, la réalisation de mesures particulières de publicité, à savoir, la saisine de la Commission de concertation et/ou la tenue d'une enquête publique. Supprimer l'ensemble de ces exigences, qui participent incontestablement à garantir le droit à la protection d'un environnement sain, sans évaluation préalable de l'impact de cette suppression, apparait comme un recul sensible de la protection de ce droit, compte tenu de son ampleur. Cette suppression pose ainsi difficulté au regard de l'obligation de *standstill*.

3. Toutefois, il y a lieu de relever que selon l'article 38 de la proposition,

« Les mesures particulières de publicité prescrites avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance par le plan régional d'affectation du sol, les dispositions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, un règlement régional d'urbanisme, un plan particulier d'affectation du sol ainsi qu'un règlement communal d'urbanisme continuent de s'appliquer ».

Le commentaire de cette disposition expose ce qui suit :

« L'article 33 de la présente proposition d'ordonnance supprime, à l'article 188/7 du CoBAT, la possibilité pour le plan régional d'affectation du sol, les dispositions réglementaires d'un plan d'aménagement directeur, un règlement régional d'urbanisme, un plan particulier d'affectation du sol ainsi qu'un règlement communal d'urbanisme de soumettre l'instruction de certaines demandes de permis à des mesures particulières de publicité. Cette suppression poursuit un objectif de simplification et de lisibilité de la procédure : dans le futur, le CoBAT sera le seul acte réglementaire déterminant les hypothèses dans lesquelles des mesures particulières de publicité sont requises.

Toutefois, les instruments de planification et de réglementation urbanistique actuellement en vigueur contiennent d'ores et déjà des dispositions prescrivant de telles mesures. La suppression de la base habilitante à l'article 188/7 du CoBAT ne saurait, à elle seule, priver d'effet ces prescriptions existantes, sous peine de créer un vide procédural pour les demandes de permis qui, en vertu de ces instruments, devaient être soumises à enquête publique et à l'avis de la commission de concertation. Une telle situation serait préjudiciable tant à la participation du public qu'à la sécurité juridique des permis délivrés.

La disposition transitoire assure dès lors la continuité du régime applicable en prévoyant expressément que les mesures particulières de publicité prescrites par ces instruments avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance continuent de s'appliquer. Ces prescriptions demeureront en vigueur aussi longtemps que les instruments qui les

contiennent n'auront pas été révisés ou remplacés. Il appartiendra au Gouvernement, à l'occasion de la révision de ces instruments, de centraliser progressivement l'ensemble des hypothèses de mesures particulières de publicité dans le CoBAT ou dans ses arrêtés d'exécution, conformément à l'objectif de simplification poursuivi par la présente réforme ».

4. Il en résulte qu'il ne sera pas porté atteinte, dans un premier temps, aux prescriptions réglementaires qui imposent la réalisation de mesures particulières de publicité *de lege lata*. Ces dispositions continueront à s'appliquer aussi longtemps qu'elles n'auront pas été modifiées, abrogées, révisées ou remplacées. Il ne sera donc pas porté atteinte à l'obligation de *standstill*, lors de cette première phase.

Il reste que pour l'avenir, ni le Gouvernement, ni les communes, ne pourront plus prévoir des mesures particulières de publicité lorsqu'ils modifieront, réviseront ou remplaceront les instruments juridiques concernés [14].

L'intention est certes que le Gouvernement, à l'occasion de la révision de ces instruments, centralise progressivement l'ensemble des hypothèses de mesures particulières de publicité dans le CoBAT ou dans ses arrêtés d'exécution, conformément à l'objectif de simplification poursuivi par la présente réforme. La volonté des auteurs de la proposition n'est donc pas, selon les développements de celle-ci, de supprimer toutes les mesures particulières de publicité actuellement prescrites par les prescriptions réglementaires visées par l'article 188/7, alinéa 1er, du CoBAT.

5. Toutefois, la solution envisagée par les auteurs de la proposition est problématique, pour les raisons suivantes :

1° l'adoption des prescriptions réglementaires concernées n'appartient pas qu'au seul Gouvernement, mais également aux communes ;

2° aucune disposition de la proposition n'impose au Gouvernement d'intégrer le cas échéant les exigences actuelles de mesures particulières publiques requises par les prescriptions réglementaires précitées dans un instrument juridique quel qu'il soit, notamment par un arrêté du Gouvernement, après avoir évalué si leur suppression portait ou pas atteinte à l'obligation de *standstill* ;

3° la modification du CoBAT, à laquelle fait référence le commentaire de l'article ne dépend pas que du seul Gouvernement, mais également du Parlement.

6. Le dispositif sera dès lors revu et complété à la lumière de ces observations, de manière à garantir que le non-maintien, à l'avenir, de l'exigence de mesures particulières de publicité prévues par le droit en vigueur ne porte pas atteinte à l'obligation de *standstill*. À ce propos, il apparait qu'il conviendrait avant tout d'intégrer dans le CoBAT le contenu des différentes dispositions réglementaires imposant actuellement la réalisation de mesures particulières de

[14] Or, dans le droit en vigueur, un grand nombre de mesures particulières de publicité sont prévues non pas par le CoBAT lui-même, mais par d'autres instruments juridiques, en particulier les prescriptions réglementaires du PRAS (plan régional d'affectation du sol) ou d'un PPAS (plan particulier d'affectation du sol).

publicité que le législateur estimera devoir maintenir en tenant compte de l'obligation de *standstill* qui s'impose à lui. Les différentes dispositions réglementaires imposant les mesures particulières de publicité pourraient simultanément être abrogées.

Par ailleurs, sous réserve de ce qui précède, compte tenu de l'objectif poursuivi et dès lors que l'avis de la Commission de concertation est une mesure particulière de publicité, il conviendrait de modifier l'article 9, § 1er, du CoBAT qui prévoit, en son 2°, que l'avis de la Commission de concertation est requis notamment préalablement à la délivrance d'un permis d'urbanisme, d'un permis de lotir ou d'un certificat d'urbanisme chaque fois que le présent Code, un plan ou un règlement le prévoit.

II. Habilitations au ministre

Plusieurs dispositions de la proposition confèrent des habilitations au ministre et non au Gouvernement.

Un tel procédé n'est pas admissible au regard de l'article 69 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

En effet, conformément à l'article 69 précité, il appartient au Gouvernement – et non au législateur – de procéder à des délégations de compétences aux ministres.

La proposition sera revue à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Comme exposé ci-avant, la proposition entend modifier le CoBAT, lequel constitue une législation essentielle en vue de garantir le droit à la protection d'un environnement sain au sens de l'article 23 de la Constitution.

Conformément au principe de légalité résultant de cette disposition constitutionnelle, il s'impose que le législateur définisse lui-même l'encadrement du régime de protection qu'il entend mettre en place, de sorte que les règles qu'il prévoit ainsi que les habilitations éventuelles qu'il entend conférer au Gouvernement soient encadrées à suffisance [15].

[15] Voir entre autres l'avis 71.960/4 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 28 septembre 2023 'remplaçant le Code wallon du Patrimoine et portant des dispositions diverses', *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1401/1, pp. 84-107 ; voir aussi l'avis 78.628/2-4 donné le 23 janvier 2026 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 26 mars 2026 'portant des mesures diverses en matière de budget et de comptabilité, de bien-être animal, de pouvoirs locaux, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'économie, d'emploi, de formation, d'environnement, de climat, de tourisme, de patrimoine et d'agriculture et de ruralité', *Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 489/1, pp. 102-167.

Au regard de ce principe, l'article 2 de la proposition pose difficulté : il ne peut en effet habiliter le Gouvernement à fixer les conditions d'octroi de subventions pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 6 du CoBAT. Il appartient au législateur d'en encadrer le régime en fixant leurs conditions d'octroi et leurs montants ou les règles éventuelles de leur calcul.

La disposition sera revue et complétée en conséquence.

Article 8

L'article 123/2, § 1er, du CoBAT a été complété par un 6°, par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 2026 'modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les 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 Bruxelles Mobilité, de Bruxelles Environnement, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte' [16].

À l'article 8, les termes « 6° » et « 7° » seront dès lors remplacés par les termes « 7° » et « 8° ».

Article 9

À l'article 123/4, § 3, alinéa 4, proposé, il y a lieu d'écrire « Lorsqu'une attestation de demande d'avis » en lieu et place de « Lorsqu'une attestation d'avis ».

Articles 11 et 22

La proposition à l'examen entend toujours habiliter le Gouvernement à déterminer les conditions requises pour qu'un dossier de demande de permis soit considéré comme complet et étend formellement cette habilitation aux demandes de permis qui relèvent de la compétence du fonctionnaire délégué, ce qui ne pose pas de difficulté.

Elle met toutefois en place un mécanisme nouveau, qui permet à l'autorité délivrante de considérer qu'un dossier qui ne comporte pas tous les documents requis par le Gouvernement serait, en dépit de cette lacune, un « dossier complet ». C'est en ce sens qu'il faut en effet comprendre les articles 125, § 3, alinéa 2, et 176, § 3, alinéa 2, proposés (articles 11 et 22 de la proposition) en ce qu'ils prévoient que le dossier est complet « s'il contient les documents et renseignements qui permettent à [l'autorité délivrante] d'apprécier le projet et, lorsque la demande

[16] L'attention des auteurs de la proposition est également attirée sur la modification envisagée de l'article 123/2, § 1er, du CoBAT par l'article 3 de la proposition d'ordonnance « modifiant certaines dispositions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et instaurant la 'déclaration libératoire unique urbanistique' », à propos de laquelle la section de législation a donné, le 23 septembre 2026, l'avis 79.758/17.

est soumise aux mesures particulières de publicité visées à l'article 188/7, qui permettent au public de faire valoir ses observations ou réclamations ».

Le commentaire de l'article 11 expose en effet à ce propos :

> « La proposition entend apporter des précisions [sur] ce qui constitue un dossier complet. Un dossier sera considéré comme tel par le collège lorsque celui-ci contient tous les éléments qui permettent à l'autorité délivrante d'apprécier les tenants et les aboutissants d'un projet et, si des mesures particulières de publicité doivent être mises en œuvre, lorsqu'il permet au public d'émettre des observations et/ou réclamations en connaissance de cause. Ainsi, à titre d'exemple, s'il devait manquer le formulaire statistique INS, l'autorité délivrante pourrait, selon l'objet du projet, considérer que ces informations n'empêchent pas de déclarer le dossier complet et de faire démarrer le délai d'instruction, sans préjudice cependant de l'obligation, pour le demandeur, de compléter sa demande en cours d'instruction ».

Dans cette logique, un dossier pourrait être considéré comme complet par l'autorité délivrante alors qu'il ne respecterait pas les conditions qui doivent, selon l'article 123/4, § 1er, proposé, être déterminées par le Gouvernement pour qu'un permis soit considéré comme complet. Par ailleurs, dans ce système, il n'est pas à exclure que, l'accusé de réception du dossier complet ayant été délivré, l'autorité délivrante ne reçoive jamais le document manquant, en sorte qu'elle devra logiquement refuser le permis, même si de nombreuses formalités ont été accomplies, en ce compris des mesures particulières de publicité.

Dans ce contexte, le système ainsi mis en place crée de l'insécurité juridique et, par là-même, accroit le risque de contestations, à l'occasion de recours administratifs ou juridictionnels. Ainsi, dans l'hypothèse où, alors que les conditions déterminées par le Gouvernement pour considérer un dossier complet ne sont pas remplies, un accusé de réception de dossier complet serait délivré, la question se posera de savoir si le dossier était ou pas suffisamment complet pour permettre à l'autorité délivrante et, le cas échéant, aux instances d'avis et au public, d'apprécier le projet utilement.

Enfin, le système mis en place risque de ne pas permettre d'atteindre l'objectif poursuivi d'accélération des procédures. En effet, même s'il est de l'intérêt du demandeur de communiquer le plus rapidement possible tous les documents requis, il ne peut être exclu que le dossier ne soit pas complété pour des raisons indépendantes de sa volonté. En une telle hypothèse, le permis devra être refusé. Dans ce cas, l'autorité délivrante, et le cas échéant les instances d'avis ainsi que le public, auront inutilement consacré du temps à l'examen d'un dossier.

Le législateur examinera les dispositions concernées à la lumière de la présente observation.

Article 13

À l'article 126/1, § 5, alinéa 1er, proposé, à la deuxième phrase, compte tenu de la rédaction de la première phrase, mieux vaut habiliter le Gouvernement à préciser les notions de « modification qui n'affecte pas l'objet du projet » et de « modification accessoire ».

La même observation vaut pour l'article 177/1, § 5, alinéa 1er, proposé (article 24 de la proposition).

Article 25

Concernant le paragraphe 4 de l'article 178 proposé, celui-ci est inutile s'il n'a d'autre objet que de rappeler le pouvoir général d'exécution des ordonnances, conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Dans ce cas, ce paragraphe sera omis.

Si l'intention est en revanche de conférer des habilitations précises au Gouvernement, la disposition à l'examen sera complétée afin de mentionner l'objet de ces habilitations.

Article 30

Au 3°, à l'alinéa 3, première phrase, proposé, il y a lieu d'insérer les mots « le cas échéant prolongé conformément à l'alinéa 2 » entre les mots « dans le délai prévu à l'alinéa 1er » et les mots « , l'avis du Collège d'urbanisme ».

Article 31

Les mesures visées à l'article 188/2, alinéa 2, proposé (article 29 de la proposition) ne constituent pas toutes des mesures particulières de publicité au sens de l'article 188/7 proposé (article 33 de la proposition). Il en va ainsi de la formalité prévue à l'article 188/2, alinéa 2, 1°, proposé.

Par conséquent, à l'article 188/4, § 1er, alinéa 2, proposé, si telle est bien l'intention, il convient d'omettre les mots « particulières de publicité », de manière à couvrir toutes les formalités envisagées à l'article 188/2, alinéa 2, proposé.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 34

Contrairement à ce que mentionne le commentaire de l'article, les actes et travaux relatifs aux voiries ou aux espaces publics au sens de l'article 189/1 du CoBAT, à savoir les « interventions sur l'espace public et les voiries concernant le marquage, l'équipement ou les aménagements » ne relèvent pas par principe, en vertu d'une disposition du CoBAT, de la compétence du fonctionnaire délégué.

Par ailleurs, l'article 8 de la proposition n'envisage pas de modifier l'article 123/2 du CoBAT par une disposition conférant au fonctionnaire délégué la compétence pour délivrer les permis ayant cet objet.

Il s'ensuit que la disposition proposée doit remplacer, dans l'article 189/1 du CoBAT, les mots « au prescrit de l'article 126 », par les mots « aux articles 156/2 [17], 188, § 2, et 188/5, § 2 » [18].

La disposition sera revue en ce sens.

Article 35

L'article 191, § 2, proposé prévoit que le demandeur de permis doit introduire les modifications apportées à sa demande « dans un délai de six mois à compter de l'envoi de l'invitation » qui lui en est faite par l'autorité délivrante.

Sur ce point, il y a lieu de rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui consacre la théorie de la réception, selon laquelle les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination [19].

Par conséquent, à l'article 191, § 2, alinéa 1er, proposé, les mots « de l'envoi par l'autorité » seront remplacés par les mots « de la réception par le demandeur ».

*

[17] Tel que remplacé par l'article 15 de la proposition.

[18] Seront ainsi visées toutes les dispositions permettant l'octroi de permis moyennant dérogation à des prescriptions réglementaires.

[19] C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », *J.T.*, 2004, p. 47. Voir également C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.10 à B.12, 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.3 à B.5 et 2 juin 2010, n° 66/2010, B.11 à B.14. Voir encore à ce sujet notamment l'avis 52.001/3 donné le 25 septembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 2012 'relatif aux amendes administratives prévues par l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs et par l'article 19 de la loi du 9 juillet 1984 concernant le transit de déchets' (observation formulée sous les articles 3 et 4 du projet).

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het voorstel strekt ertoe het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) te wijzigen op een aantal fundamentele punten, onder meer wat betreft de rol van de gemachtigde ambtenaar in verschillende stadia van de procedure voor de toekenning van de stedenbouwkundige vergunning en de bevoegdheid van die ambtenaar om bepaalde vergunningen te verlenen, de gevallen waarin de regering kan beslissen om af te wijken van de verplichting om over een voorafgaande vergunning te beschikken alvorens bepaalde handelingen en werkzaamheden uit te voeren of bepaalde voorafgaande vormvereisten te vervullen, de gevallen waarin een openbaar onderzoek vereist is of vereist kan zijn, de nadere regels inzake de openbare onderzoeken en de samenstelling van het vergunningsaanvraagdossier. Bijgevolg rijst de vraag of de ontworpen tekst beschouwd dient te worden als een plan of een programma in de zin van artikel 2, punt a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, waarvoor krachtens artikel 3 van die richtlijn een milieubeoordeling uitgevoerd moet worden voor zover die tekst aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

2. Luidens lid 2, punt a), van artikel 3 van die richtlijn is die verplichting van toepassing op alle plannen en programma’s die worden voorbereid met betrekking tot onder meer energie, grondgebruik of ruimtelijke ordening en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’. Lid 4 van datzelfde artikel 3 luidt op zijn beurt als volgt: “Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma’s, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.”

3. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie “[heeft] het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (…) op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.” Het Hof stelt voorts dat het begrip “plannen en programma’s” ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld (§ 52). In arrest C-24/19 van 25 juni 2020 heeft het Hof van Justitie bevestigd dat een besluit van de Vlaamse

[‡] Aangezien het om een voorstel van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Regering kan worden beschouwd als een plan dat is opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau.

Voorts heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in een arrest van 22 februari 2022[20] die begrippen verduidelijkt door het volgende voor recht te verklaren:

> "1. Artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's moet aldus worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten genoemd in de bijlagen I en II van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.
>
> 2. Artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van projecten, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt."

Gelet op de draagwijdte van het voorliggende voorstel kan *a priori* worden aangenomen dat het voorstel gedeeltelijk het kader vaststelt waarbinnen projecten in de toekomst kunnen worden uitgevoerd, in de zin van richtlijn 2001/42/EG zoals die door het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt geïnterpreteerd.

4. Dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zouden moeten worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG, is volgens het Grondwettelijk Hof echter niet het doel dat de Europese wetgever voor ogen had. Het doel van de Europese wetgever was namelijk dat *bepaalde plannen en programma's* die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben overeenkomstig de richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.[21]

5. Aangezien niet blijkt dat voor de voorgestelde tekst een voorafgaande milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden, moeten de stellers van het voorstel kunnen motiveren waarom dat voorstel volgens hen buiten de werkingssfeer van richtlijn 2001/42/EG valt.[22]

---

[20] HvJ 22 februari 2022, nr. C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*.

[21] Zie in dat verband GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

[22] Zie in vergelijkbare zin advies 70.835/4 van 28 februari 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 maart 2022 'betreffende de digitalisering van de behandelingsprocedures van de aanvragen voor stedenbouwkundige attesten, stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen en de aanverwante beroepen die door de bepalingen van het BWRO worden geregeld'. Zie over deze kwestie, in dezelfde zin, met name advies 73.986/2/V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 oktober 2023 'tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Artikel 23 van de Grondwet en standstill

Het voorstel strekt ertoe het BWRO grondig te hervormen. Dit wetboek vormt de basisregelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die bijdraagt aan het waarborgen van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, zoals gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bevat een standstillverplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

Het voorstel dient in het licht van die verplichting te worden onderzocht.

1. Organisatie van de openbare onderzoeken

Artikel 2 van het voorstel strekt tot vervanging van artikel 6 van het BWRO, waarin de beginselen zijn vastgelegd die de regering bij het vaststellen van de nadere regels inzake openbare onderzoeken in acht moet nemen.

In punt 2° van de geldende bepaling staat dat “ten minste de helft van de voorgeschreven termijn van een openbaar onderzoek (…) buiten de periode van de zomer-, Paas- en Kerstschoolvakanties [valt]”.

De voorgestelde bepaling beoogt die regel te vervangen door de termijn voor een openbaar onderzoek te schorsen tussen 25 juli en 7 augustus.

Daaruit volgt dat de openbare onderzoeken integraal (of, in voorkomend geval, voor meer dan de helft) tijdens de paas- of kerstvakantie kunnen plaatsvinden en dat de periode van verlenging in de zomervakantie beperkter zal zijn dan vroeger.

In de commentaar bij het artikel staat in dat verband het volgende:

> “Het vroegere punt 2° bepaalde dat ten minste de helft van de voorgeschreven termijn voor een openbaar onderzoek buiten de periode van de zomer-, de paas- en de kerstschoolvakantie moest vallen. Deze regel had tot doel te waarborgen dat het publiek, buiten de vakantieperiodes, voldoende tijd zou hebben om de dossiers in te zien en opmerkingen of bezwaren in te dienen. De omstandigheden met betrekking tot de toegang tot informatie en de inspraak van het publiek zijn echter ingrijpend veranderd.

---

het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd’, *Parl.St.* Br.Parl. 2022-23, nr. 7-751/1, 39-70, alsook advies 68.487/1 van 12 januari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 februari 2021 ‘tot vaststelling van de algemene en bijzondere uitbatingsvoorwaarden van toepassing op parkings’.

De aanvraagdossiers worden tegenwoordig, overeenkomstig artikel 12/2, op het internet ter beschikking gesteld, en opmerkingen kunnen op om het even welk moment en vanaf eender welke locatie elektronisch worden ingediend. In die context valt de huidige regel niet langer te rechtvaardigen. Er zij overigens op gewezen dat de schoolvakanties in het Franstalige en het Nederlandstalige onderwijssysteem niet langer samenvallen, hetgeen de praktische reikwijdte van de regel nu al ondermijnt. Voortaan worden de termijnen voor het openbaar onderzoek alleen nog opgeschort tussen 25 juli en 7 augustus, de periode waarin het aantal mensen dat op vakantie vertrekt in beide taalgemeenschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn hoogtepunt bereikt. Hoewel de digitalisering van de procedures en de online terbeschikkingstelling van dossiers de opheffing van de algemene opschorting tijdens de schoolvakanties rechtvaardigen, blijft het een feit dat deze geconcentreerde periode van twee weken wordt gekenmerkt door een aanzienlijke vermindering van de daadwerkelijke beschikbaarheid van de burgers, ook voor zaken die elektronisch kunnen worden afgehandeld. Het behoud van een tot deze periode beperkte opschorting vormt derhalve een evenredig compromis tussen, enerzijds, de beoogde versnelling van de procedures die met deze hervorming wordt nagestreefd en, anderzijds, het recht op daadwerkelijke inspraak van het publiek, door te waarborgen dat de termijnen van het openbaar onderzoek niet volledig verstrijken gedurende de periode waarin de inwoners de minste gelegenheid hebben om er aandacht aan te besteden en er zichzelf bij te betrekken. Deze resterende opschorting is redelijker dan de verlengingen die de vorige regeling oplegde voor de gehele zomer-, paas- en kerstvakantie, en heeft slechts een beperkte invloed op de totale onderzoekstermijn. Deze maatregel heeft tot doel de totale doorlooptijd van de onderzoeksprocedure te verkorten, zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van het mechanisme voor inspraak van het publiek bij het onderzoek van de vergunningsaanvraag."

Bij een herziening van de regeling voor verlenging of schorsing van de termijnen voor openbaar onderzoek kan weliswaar rekening worden gehouden met de technologische evoluties, maar de aandacht van de stellers van het voorstel wordt gevestigd op de drie volgende punten:

1° Enerzijds voorziet de voorgestelde bepaling dat de dossiers elektronisch op afstand kunnen worden geraadpleegd, maar ze verwijst in dat verband wel naar de "nadere regels die bepaald zijn krachtens artikel 12/2" van het BWRO.

Dat artikel 12/2, dat niet wordt gewijzigd bij het voorstel, luidt als volgt:

"De Regering kan andere, met name elektronische, communicatievormen toestaan en organiseren, voor alle mededelingen waarvoor dit Wetboek een aangetekend schrijven of de overhandiging per bode voorschrijft.

De indiening van vergunningsaanvragen en alle communicatie die er in het kader van het onderzoek van deze aanvragen gebeurt tussen de aanvrager en de bevoegde overheden, kunnen gebeuren via elektronische weg, volgens de modaliteiten die door de Regering moeten worden bepaald.

De Regering kan de modaliteiten organiseren voor de terbeschikkingstelling aan het publiek, op het internet, van elk document dat onder het Wetboek of de uitvoeringsbesluiten van het Wetboek valt, met name de documenten die zijn onderworpen aan het openbaar onderzoek."

De parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 30 november 2017, waarbij artikel 12/2 in het BWRO is ingevoegd, stelt in dat verband het volgende:

> "(…) voorgesteld [wordt] de Regering de algemene machtiging te geven te bepalen welke communicatiewijzen toegelaten zijn en deze te organiseren naast degene die reeds genoemd worden in het Wetboek en die uiteraard van toepassing blijven." [23]

Daaruit volgt dat artikel 12/2 niet oplegt dat een vergunningsaanvraagdossier elektronisch wordt ingediend, en het de regering evenmin machtigt om dat op te leggen. Het verplicht de regering ook niet om de documenten die aan een openbaar onderzoek onderworpen moeten worden, elektronisch ter beschikking van het publiek te stellen, via een website of een publiek beschikbaar platform.

Louter de verwijzing naar artikel 12/2 biedt niet de zekerheid dat alle vergunningsaanvragen elektronisch ingediend zullen worden, noch dat ze via dezelfde weg allemaal voor het publiek beschikbaar zullen zijn. Artikel 12/2 zou dus ook moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de regering de documenten die aan een openbaar onderzoek moeten worden onderworpen, elektronisch ter beschikking van het publiek moet stellen.

2° Anderzijds waarborgt de voorgestelde bepaling ook niet dat de technische uitleg met betrekking tot het aanvraagdossier elektronisch kan worden aangevraagd.

3° Hoe dan ook, de schorsing van de termijnen voor openbaar onderzoek louter tijdens de zomervakantie – meer nog, enkel tijdens de periode van 25 juli tot 7 augustus – is op zich al problematisch, ten eerste gelet op het feit dat de motieven die aangevoerd worden om die periode de handhaven[24] ten minste ook opgaan voor wat betreft de periode tussen Kerstmis en Nieuwjaar,[25] en ten tweede gelet op het feit dat de zomervakantie voor de burgers vaak langer duurt dan deze periode van minder dan vijftien dagen.

Daaruit volgt dat de voorgestelde regeling de mogelijkheden om het publiek daadwerkelijk te raadplegen aanzienlijk vermindert ten opzichte van die welke door de geldende regeling worden geboden, terwijl met de verantwoording die daarvoor wordt gegeven niet wordt aangetoond dat deze achteruitgang proportioneel is.

De voorgestelde tekst dient in het licht van deze opmerkingen te worden herzien.

---

[23] *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-451/1, 26.

[24] "Aanzienlijke vermindering van de daadwerkelijke beschikbaarheid van de burgers", "periode waarin de inwoners de minste gelegenheid hebben om er aandacht aan te besteden en er zichzelf bij te betrekken" (zie de commentaar bij artikel 2).

[25] Dat geldt des temeer omdat het om een periode gaat waarin de bereikbaarheid van de overheidsinstanties zelf vaak beperkt is.

2. Aan de regering verleende machtigingen met betrekking tot het vrijstellen van vergunningen en van het vervullen van bepaalde vormvereisten

1.1. Artikel 98, §§ 2 en 2/1, van het BWRO luidt als volgt:

> "§ 2. De Regering kan de lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang of ontbrekende relevantie van dit vereiste voor de in overweging genomen handelingen en werken, geen vergunning vereist is. De lijst is evenwel niet van toepassing op de handelingen en werken aan een goed dat is beschermd of ingeschreven op de bewaarlijst of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure geopend is.
>
> § 2/1. De Regering kan, voor goederen die op de bewaarlijst ingeschreven of beschermd zijn of waarvoor de inschrijving of de bescherming in onderzoek is, na het inwinnen van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, een afzonderlijke lijst vaststellen van de handelingen en werken waarvoor, gelet op het gering stedenbouwkundig en/of patrimoniaal belang, of ontbrekende relevantie van deze vereiste voor de in overweging genomen handelingen en werken geen vergunning is vereist."

1.2. Wat betreft de vergunningen die door het college van burgemeester en schepenen worden afgegeven, bepaalt artikel 126, §§ 4 en 5, van het BWRO het volgende:

> "§ 4. Nadat ze het advies van de betrokken besturen en instellingen heeft ingewonnen, kan de Regering de lijst vaststellen van de handelingen en werken die, wegens hun geringe omvang, of omdat ze niet relevant zijn voor de in beschouwing genomen handelingen en werken, volledig of gedeeltelijk vrijgesteld worden van het in toepassing van dit artikel vereiste advies van besturen of instellingen.
>
> § 5. De Regering kan de lijst vaststellen van de handelingen en werken die zijn vrijgesteld van de in artikel 188/7 bedoelde speciale regelen van openbaarmaking vanwege hun geringe omvang of omdat het geheel of een deel van deze regelen niet relevant is voor de beschouwde handelingen en werken."

Wat betreft de vergunningen die door de gemachtigde ambtenaar worden afgegeven, luidt artikel 177, §§ 4 en 5, van het BWRO als volgt:

> "§ 4. De Regering kan, nadat ze het advies van de betrokken besturen en instellingen heeft verzameld, de lijst van handelingen en werken openbaar maken die wegens hun geringe omvang, of omdat ze niet relevant zijn voor de in beschouwing genomen handelingen en werken, volledig of gedeeltelijk vrijgesteld worden van het met toepassing van dit artikel vereiste advies.
>
> § 5. De Regering kan de lijst vaststellen van de handelingen en werken die zijn vrijgesteld van de in artikel 188/7 bedoelde speciale regelen van openbaarmaking vanwege hun geringe omvang of omdat het geheel of een deel van deze regelen niet relevant is voor de beschouwde handelingen en werken."

2. Het voorliggende voorstel strekt er zijnerzijds toe de paragrafen 2 en 2/1 van artikel 98 van het BWRO als volgt te vervangen:

> "§ 2. De Regering kan de lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang, hun geringe impact op de bebouwde of onbebouwde omgeving of de ontbrekende relevantie van deze vereiste voor de in overweging genomen handelingen en werken, geen vergunning vereist is, ook wanneer ze een afwijking inhouden

van de reglementaire voorschriften van een richtplan van aanleg, een bijzonder bestemmingsplan, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige verordening. Zij bepaalt de voorwaarden en nadere regels die op dergelijke vrijstellingen van toepassing zijn.

§ 2/1. De Regering kan, voor goederen die op de bewaarlijst ingeschreven of beschermd zijn of waarvoor de inschrijving of de bescherming in onderzoek is, na het inwinnen van het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, een afzonderlijke lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor, gelet op hun gering stedenbouwkundig of patrimoniaal belang, hun geringe impact op de bebouwde of onbebouwde omgeving of de ontbrekende relevantie van deze vereiste voor de in overweging genomen handelingen en werken, geen vergunning vereist is, ook wanneer ze een afwijking inhouden van de reglementaire voorschriften van een richtplan van aanleg, een bijzonder bestemmingsplan, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige verordening. Zij bepaalt de voorwaarden en nadere regels die op dergelijke vrijstellingen van toepassing zijn."

3.1. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt het feit dat de vrijstellingsgronden uitgebreid worden tot bepaalde handelingen en werken wegens hun "geringe impact op de bebouwde of onbebouwde omgeving" als volgt verantwoord:

"Deze nieuwe wettelijke grondslag stelt de regering in staat om op een meer gerichte en evenredige wijze vrijstellingen te verlenen – van vergunningen, adviezen van instellingen of regelen van openbaarmaking –, ook voor handelingen en werken die een afwijking van een plan of verordening inhouden. Het doel is om de geformaliseerde procedures te beperken tot die projecten waarvoor zij daadwerkelijk een meerwaarde opleveren, teneinde de procedures te vereenvoudigen wanneer een vergunning of formaliteit niet strikt noodzakelijk is.

(…)

In de formulering die voortvloeit uit artikel 5 van het voorstel van ordonnantie, machtigt artikel 98, § 2, eerste lid van het BWRO de regering voortaan om de lijst vast te leggen van werken en handelingen die, vanwege hun 'geringe omvang', vanwege hun 'geringe impact op de bebouwde of onbebouwde omgeving' of vanwege 'de ontbrekende relevantie van deze vereiste voor de in overweging genomen handelingen en werken', geen stedenbouwkundige vergunning vereisen.

De toevoeging van het criterium 'geringe impact op de bebouwde of onbebouwde omgeving' heeft tot doel de regering een rechtsgrondslag te verschaffen die nauwkeuriger is en beter aansluit bij de concrete situaties die zij moet regelen. Deze eerste twee voorwaarden – 'geringe omvang' en 'geringe impact' – hoeven elkaar niet noodzakelijkerwijs te overlappen. Sommige handelingen of werken kunnen weliswaar van beperkte omvang zijn, maar toch een niet te verwaarlozen impact hebben op de bebouwde of onbebouwde omgeving, terwijl andere juist een beperkte impact op deze omgeving kunnen hebben zonder dat zij daarom intrinsiek van geringe omvang zijn. Zo kan bijvoorbeeld het aanbrengen van isolatie op een gevel die vanuit de openbare ruimte niet zichtbaar is, een handeling zijn die stedenbouwkundig gezien van geringe omvang is, maar wel een meetbare impact heeft op de directe bebouwde omgeving. Daarentegen kan het vervangen van een tuinomheining door een omheining van dezelfde aard en dezelfde hoogte worden beschouwd als een handeling die voor de eigenaar van wezenlijk belang is, zonder dat dit noemenswaardige gevolgen heeft voor de omgeving. Door deze twee criteria van elkaar te onderscheiden, stelt de wijziging de regering in staat om nauwkeuriger vast te leggen welke handelingen en werken van een vergunning kunnen worden vrijgesteld, naargelang zij aan de ene of de andere – of aan beide – van deze grondslagen voldoen."

3.2. Indien het nagestreefde doel erin bestaat aan de regering een specifiekere rechtsgrond te verlenen waardoor "een meer gerichte en evenredige" machtiging mogelijk wordt, rijst de vraag of voorzien in een vrijstelling van vergunningen voor handelingen of werken die van beperkte omvang zijn maar toch "een niet te verwaarlozen impact op de omgeving" hebben of voor handelingen en werken die een geringe impact hebben op de omgeving maar toch "van wezenlijk belang" zijn, dat doel ook daadwerkelijk dient.

Het is weliswaar niet uitgesloten dat het invoeren van een nieuwe categorie van vrijstellingen nuttig is in het licht van de verschillende situaties die zich voordoen, maar de indieners van het voorstel dienen aan te tonen dat de invoering ervan evenredig en ook relevant is, met name aan de hand van voorbeelden die meer duidelijkheid verschaffen dan de voorbeelden die in de toelichting worden gegeven.[26]

De bepaling moet opnieuw worden onderzocht in het licht van die overwegingen.

4.1. In tegenstelling tot de huidige regeling beoogt de voorgestelde regeling er uitdrukkelijk voor te zorgen dat handelingen en werken kunnen worden vrijgesteld van vergunningen zelfs wanneer ze een afwijking inhouden van de verordenende voorschriften van een richtplan van aanleg, een bijzonder bestemmingsplan, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige verordening.

Volgens de toelichting bij het voorstel, meer bepaald de commentaar bij artikel 6, kan die wijziging als volgt worden verantwoord:

> "De wijziging bepaalt bovendien dat vrijstellingen van stedenbouwkundige vergunningen voortaan van toepassing kunnen zijn op handelingen en werken 'ook wanneer deze een afwijking inhouden van de reglementaire voorschriften van een richtplan van aanleg, een bijzonder bestemmingsplan, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige verordening', waarbij de regering in ieder geval de voorwaarden en nadere regels voor dergelijke vrijstellingen moet bepalen.
>
> Deze bepaling verankert in de wet een mogelijkheid die in de regelgevingspraktijk al enkele jaren werd nagestreefd, maar waarvan de rechtsgrondslag omstreden was. Artikel 98, § 2 van het BWRO bevatte immers geen bepalingen over afwijkende handelingen en werken. De ordonnantie van 30 november 2017 had weliswaar een tweede grondslag ingevoerd – de 'ontbrekende relevantie van deze vereiste' –, maar in de voorbereidende werkzaamheden werd verduidelijkt dat 'het doel van deze verduidelijking niet is om het toepassingsgebied van het besluit te verruimen, maar om de rechtsgrondslag ervan nauwkeuriger te omschrijven'. De intentie van de wetgever in 2017 om afwijkende handelingen en werken onder de regeling te laten vallen, was dus niet expliciet vastgelegd.
>
> De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft meermaals bedenkingen geformuleerd over de zogenaamde 'afwijkende' vrijstellingen. In het advies van 18 juni 2014 (nr. 56.385/4), uitgebracht naar aanleiding van de wijziging van het 'vrijstellingsbesluit' van 25 juni 2014, werd reeds de vraag opgeworpen of alle in dat besluit voorziene vrijstellingen konden worden gerechtvaardigd 'vanwege de geringe omvang' van de betrokken handelingen en werken, en dat gold des te meer voor de bepalingen met

[26] In dat verband wijst de afdeling Wetgeving de indieners van het voorstel erop dat, wat de handelingen en werken betreft, het criterium "geringe omvang" niet wordt beoordeeld uit het oogpunt van de vergunningsaanvrager, in tegenstelling tot wat de voorbeelden in de toelichting lijken aan te geven.

betrekking tot bouwwerken die mogelijk afweken van een BBP, een stedenbouwkundige verordening of een verkavelingsvergunning. In het advies van 28 oktober 2021 (nr. 70.191/4), dat werd uitgebracht naar aanleiding van een andere wijziging van het 'vrijstellingsbesluit', werd gesteld dat het door het BWRO ingevoerde systeem – waarbij de toekenning van afwijkingen afhankelijk werd gemaakt van bepaalde formaliteiten en van een uitdrukkelijke en specifiek met redenen omklede beslissing van de bevoegde overheid – niet zo kon worden opgevat dat het de regering toestond om bij de uitoefening van haar bevoegdheid om bepaalde handelingen en werken vrij te stellen van de vergunningsplicht, ook van dit systeem af te wijken. De afdeling Wetgeving was van oordeel dat de aan de regering toegekende machtiging krachtens artikel 98, § 2 van het BWRO geen grondslag kon vormen voor afwijkende vrijstellingen, en concludeerde dat voorafgaand optreden van de ordonnantiegever vereist was. De afdeling Wetgeving stelde bovendien de vraag of de voorziene vrijstellingen wel golden voor handelingen en werken van 'geringe omvang' of gevallen waarin een vergunning of de bedoelde vormvereisten 'niet relevant' zouden zijn.

De wijzigingen aan artikel 98, § 2 van het BWRO komen precies tegemoet aan de opmerkingen die door de afdeling Wetgeving naar voren zijn gebracht. Niet alleen voorziet de ordonnantiegever zelf thans expliciet in de mogelijkheid voor de regering om vrijstellingen van vergunningen te verlenen voor afwijkende handelingen en werken en legt hij daarvoor een kader vast, maar bovendien biedt het motief 'geringe impact' een betere rechtvaardiging dan de twee andere motieven voor een afwijking van de bovengenoemde plannen en verordeningen. Bovendien schrijft het nieuwe artikel 98, § 2 ter waarborging voor dat de regering de voorwaarden en nadere regels voor dergelijke vrijstellingen bepaalt. De regering dient er bij de uitoefening van deze bevoegdheid op toe te zien dat zij de grootst mogelijke voorzichtigheid in acht neemt wanneer het gaat om het verlenen van vrijstellingen voor handelingen en werken die een afwijking van de bovengenoemde plannen en verordeningen inhouden, waarbij zij zich ervan dient te vergewissen dat de aldus vrijgestelde handelingen en werken daadwerkelijk een geringe impact hebben op de bebouwde of onbebouwde omgeving en dat de vrijstelling van vergunning geen afbreuk doet aan de doelstellingen van ruimtelijke ordening die worden nagestreefd door de voorschriften waarvan wordt afgeweken.

Voorts heeft de afdeling Wetgeving gewezen op het risico dat handelingen en werken waarvoor geen vergunning vereist is, maar die in strijd met de reglementaire voorschriften van een stedenbouwkundig plan of een stedenbouwkundige verordening worden uitgevoerd, toch een overtreding kunnen vormen zoals bedoeld in artikel 300, 3° van het BWRO. Artikel 300 zal worden gewijzigd door middel van een afzonderlijk voorstel van ordonnantie tot wijziging van het BWRO, teneinde de overtredingsregeling zodanig aan te passen dat handelingen en werken waarvoor geen vergunning vereist is, niet langer als overtredingen worden beschouwd – ook al wijken ze af van stedenbouwkundige voorschriften – net als de uitdrukkelijk bij wijze van afwijking toegestane werken."

4.2. Wat die uitleg betreft, dient er vooreerst op gewezen te worden dat de afdeling Wetgeving in haar advies 70.191/4 van 28 oktober 2021[27] het volgende heeft opgemerkt:

"De afdeling Wetgeving begrijpt met andere woorden niet hoe de bepalingen van het BWRO die de regering toestaan bepaalde handelingen en werken vrij te stellen van

[27] Advies over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 maart 2022 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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'.

stedenbouwkundige vergunning, aldus zouden kunnen worden begrepen dat ze de regering ook toestaan daarbij af te wijken van de specifieke regeling dat een uitdrukkelijke en met bijzondere redenen omklede beslissing nodig is voor de handelingen en werken die van de voornoemde verordenende bepalingen afwijken. Dat geldt *a fortiori* ook voor de handelingen en werken die, in weerwil van artikel 126 van het BWRO, afwijken van verordenende bepalingen, zoals het verordenende luik van een richtplan van aanleg.

Op de vraag om meer uitleg heeft de gemachtigde van de minister inlichtingen verstrekt waaruit blijkt dat de beoogde vrijstellingen in verband met de ontworpen artikelen 21/1 en 30/2 'résultent de négociations politiques'. Wat het ontworpen artikel 29 betreft, zouden de beoogde wijzigingen voortvloeien uit artikel 57 van richtlijn 2018/1972.

Die verantwoordingen gaan niet op; ze veranderen niets aan het feit dat er geen rechtsgrond is voor de ontworpen bepalingen. Met name het ontworpen artikel 29 kan niet als zodanig worden vastgesteld, aangezien daarvoor geen rechtsgrond voorhanden is in het BWRO. De wetgever dient vooraf de nodige maatregelen te nemen waartoe de omzetting van artikel 57 van richtlijn 2018/1972 noopt."

4.3. Ook al heeft de afdeling Wetgeving aldus vastgesteld dat het feit dat handelingen en werken werden vrijgesteld van vergunningen zelfs wanneer ze afweken van de betreffende verordenende voorschriften, op geen enkele rechtsgrond steunde, zij heeft niet *a priori* ingestemd met elke ingreep van de wetgever om aan een dergelijke regeling rechtsgrond te verlenen, met name gelet op de standstillverplichting die bij artikel 23 van de Grondwet wordt opgelegd.

Voorts legt het voorgestelde artikel 98, § 2, de regering op de voorwaarden en de nadere regels voor dergelijke vrijstellingen vast te stellen, hetgeen de thans geldende regeling niet oplegt. Volgens de commentaar bij artikel 6 houdt dat in dat de regering er "bij de uitoefening van deze bevoegdheid [zal moeten op toezien] dat zij de grootst mogelijke voorzichtigheid in acht neemt wanneer het gaat om het verlenen van vrijstellingen voor handelingen en werken die een afwijking van de bovengenoemde plannen en verordeningen inhouden, waarbij zij zich ervan dient te vergewissen dat de aldus vrijgestelde handelingen en werken daadwerkelijk een geringe impact hebben op de bebouwde of onbebouwde omgeving en dat de vrijstelling van vergunning geen afbreuk doet aan de doelstellingen van ruimtelijke ordening die worden nagestreefd door de voorschriften waarvan wordt afgeweken".

Die preciseringen staan evenwel niet in de voorgestelde bepaling. Ze zijn echter van essentieel belang om te waarborgen dat de beoogde maatregel evenredig is, mede gelet op de standstillverplichting die inherent is aan artikel 23 van de Grondwet en op het legaliteitsbeginsel dat in dezelfde bepaling is vastgelegd.

Die waarborgen moeten dan ook in het dispositief zelf worden opgenomen.

5. In tegenstelling tot de huidige regeling bepaalt het voorgestelde artikel 98, § 2, van het BWRO niet dat de door de regering vastgestelde lijst niet van toepassing is op de handelingen en werken die betrekking hebben op een goed dat is ingeschreven op de bewaarlijst of beschermd is of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure loopt.

Het voorgestelde artikel 98, § 2/1, daarentegen bepaalt, net zoals de thans geldende paragraaf 2/1, dat de regering een afzonderlijke lijst kan vaststellen met handelingen en werken die worden vrijgesteld van een vergunning, wanneer zij betrekking hebben op een goed dat is

ingeschreven op de bewaarlijst of beschermd is of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure loopt.

Daaruit volgt dat, zolang met betrekking tot de goederen die zijn ingeschreven op de bewaarlijst of die beschermd zijn of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure loopt geen enkele afzonderlijke lijst met van een vergunning vrijgestelde handelingen en werken is vastgesteld, in de voorgestelde regeling de "algemene" lijst eveneens op die handelingen en werken van toepassing zal zijn, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de eigenschappen van die specifieke categorie van goederen en zonder dat de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen zich, gelet op het patrimoniaal belang van die goederen, heeft moeten uitspreken over de betreffende vrijstellingen.

Een dergelijke regeling betekent een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, aangezien ze een belangrijke beschermingsmaatregel afschaft voor de betreffende goederen, en dan nog in een nieuwe regeling waarin de gronden voor vrijstellingen van vergunningen zullen worden uitgebreid.

Aangezien daarvoor geen verantwoording wordt gegeven in de commentaar bij artikel 6, rijst evenwel de vraag of dat wel de bedoeling is van de indieners van het voorstel.

De wetgever moet ofwel kunnen aantonen dat er een redelijke verantwoording bestaat voor die achteruitgang, ofwel moet hij in de voorgestelde paragraaf 2 van artikel 98 van het BWRO dezelfde precisering opnemen als die welke in de geldende bepaling staat.

6. Het voorgestelde artikel 98 moet opnieuw worden onderzocht in het licht van de voorgaande opmerkingen.

Deze opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor de bepalingen van het voorstel die ertoe strekken de vrijstellingsgronden voor het vervullen van bepaalde vormvereisten uit te breiden, meer bepaald de speciale regelen van openbaarmaking, waaraan in principe moet zijn voldaan voordat de vergunning wordt afgegeven.[28]

3. <u>Afschaffing van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar en van het vereiste dat het advies van de overlegcommissie eensluidend moet zijn en organisatie van de regeling voor het toekennen van afwijkingen</u>

1. In verband met de aanvragen voor vergunningen die afgegeven worden door het college van burgemeester en schepenen, bepaalt artikel 126, §§ 6 tot 10, van het BWRO het volgende:

> "§ 6. Wanneer de aanvraag wordt voorgelegd aan het advies van de overlegcommissie, verstuurt het college van burgemeester en schepenen aan de instellingen vertegenwoordigd in de overlegcommissie, gelijktijdig met het ontvangstbewijs van het volledige dossier, een afschrift van het aanvraagdossier.

[28] Zie de artikelen 12 (voorgesteld artikel 126, § 4), 23 (voorgesteld artikel 177, § 4) en 33 (voorgesteld artikel 188/7, tweede lid), van het voorstel.

§ 7. Wanneer het advies van de overlegcommissie unaniem gunstig is, en gegeven in aanwezigheid van een afgevaardigde van het bestuur belast met stedenbouw, stemt de overlegcommissie in haar advies in voorkomend geval in met de afwijkingen bedoeld in § 11.

Het college van burgemeester en schepenen levert vervolgens de vergunning af op basis van het eensluidend advies van de overlegcommissie. De vergunning neemt de beschikking van het advies van de overlegcommissie over.

§ 8. Wanneer het advies van de overlegcommissie unaniem ongunstig is, en gegeven in aanwezigheid van een afgevaardigde van het bestuur belast met stedenbouw, weigert het college van burgemeester en schepenen de vergunning. De weigeringsbeslissing neemt de beschikking van het advies van de overlegcommissie over.

§ 9. Onder voorbehoud van § 4, wanneer er voor het grondgebied waar het goed is gelegen geen geldig bijzonder bestemmingsplan of geen niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat, wordt de aanvraag onderworpen aan het advies van de gemachtigde ambtenaar.

De gemeente maakt aan de gemachtigde ambtenaar, per aangetekende brief of per drager, alle documenten over die zijn aangeduid door de Regering en brengt de aanvrager van deze overdracht op de hoogte binnen de volgende termijn:

- wanneer de aanvraag niet is onderworpen aan de speciale regelen van openbaarmaking : tegelijk met de verzending van het ontvangstbewijs van het volledige dossier;

- wanneer de aanvraag is onderworpen aan de speciale regelen van openbaarmaking : binnen de tien dagen na het advies van de overlegcommissie of binnen de tien dagen na het verstrijken van de termijn waarbinnen de overlegcommissie haar advies moet uitbrengen of, wanneer dit advies niet vereist is, binnen de tien dagen na de afsluiting van het openbaar onderzoek.

De termijn waarbinnen de gemachtigde ambtenaar zijn advies moet overmaken aan het college van burgemeester en schepenen, bedraagt vijfenveertig dagen vanaf de ontvangst van de in het voorgaande lid bedoelde documenten. Bij ontstentenis wordt de procedure voortgezet zonder dat enig advies dat na die termijn werd uitgebracht in aanmerking moet worden genomen. Indien het advies van de gemachtigde ambtenaar wordt betekend binnen deze termijn, kan het college van burgemeester en schepenen de vergunning enkel afleveren met het eensluidende advies van de gemachtigde ambtenaar, daar de vergunning het beschikkende gedeelte moet omvatten van het advies van de gemachtigde ambtenaar.

In afwijking van het voorgaande lid, wanneer de aanvraag is onderworpen aan het advies van de overlegcommissie en als deze een gunstig advies heeft uitgebracht dat echter niet voldoet aan de vereisten van § 7, wordt de gemachtigde ambtenaar geacht om gunstig te staan tegenover de aanvraag indien hij, binnen acht dagen na de ontvangst van de in het tweede lid bedoelde documenten, het college van burgemeester en schepenen niet zijn beslissing heeft gestuurd om zijn met redenen omklede advies uit te brengen binnen de in het voorgaande lid gestelde termijn.

§ 10. Wanneer de overlegcommissie niet instemt met de afwijkingen, bedoeld in § 11, worden ze toegestaan door de gemachtigde ambtenaar.

De gemachtigde ambtenaar spreekt zich uit over de afwijkingen onder dezelfde voorwaarden en binnen dezelfde termijn als deze bedoeld in § 9. Indien geen beslissing wordt genomen binnen de gestelde termijn, worden de afwijkingen als geweigerd beschouwd.”

Volgens deze bepaling moet het advies van de gemachtigde ambtenaar, dat vereist is wanneer er voor het grondgebied waarop het goed gelegen is, geen geldend bijzonder bestemmingsplan of niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat, dus eensluidend zijn.

In deze bepaling wordt overigens een onderscheid gemaakt tussen de twee volgende mogelijkheden wanneer het gaat om de toekenning van een vergunning waarbij van bepaalde verordenende voorschriften wordt afgeweken:

- ofwel moet de vergunningsaanvraag om advies worden voorgelegd aan de overlegcommissie; in dat geval, als het advies van de commissie unaniem gunstig is, en gegeven in aanwezigheid van een afgevaardigde van het bestuur belast met stedenbouw, stemt de overlegcommissie in haar advies in voorkomend geval in met de afwijkingen die de toekenning van de vergunning impliceert;

- ofwel moet de vergunningsaanvraag niet om advies aan de overlegcommissie worden voorgelegd; in dat geval is het de gemachtigde ambtenaar die de betreffende afwijkingen toestaat of weigert.

2. Het voorstel strekt er enerzijds toe, het vereiste zelf van het advies van de gemachtigde ambtenaar te schrappen wanneer er voor het grondgebied waarop het goed gelegen is, geen geldend bijzonder bestemmingsplan of niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat. Anderzijds strekt het ertoe, de regeling voor afwijkingen te wijzigen, aangezien voor het toekennen van afwijkingen in voorkomend geval enkel nog maar een gewoon advies van de overlegcommissie wordt vereist en in geen enkel geval meer een advies van de gemachtigde ambtenaar, zelfs geen gewoon advies. Tot slot bepaalt het voorstel dat de controle die de gemachtigde ambtenaar en de regering achteraf uitvoeren, een volledige wettigheids- en opportuniteitscontrole zal zijn, waarbij het onderzoek van de vergunning in het licht van de goede plaatselijke aanleg volgens artikel 18 van het voorstel niet langer enkel beperkt is tot het geval waarin de regering heeft besloten tot de goedkeuring of de wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan of van een richtplan van aanleg.

In de toelichting bij het voorstel worden die wijzigingen verantwoord als volgt:

> “De rol van het college van burgemeester en schepenen in gewestelijke procedures en, omgekeerd, die van de gemachtigde ambtenaar in gemeentelijke procedures wordt beperkt en herzien, zodat elke vergunnende overheid de aanvragen die onder haar bevoegdheid vallen op een eenvoudigere en snellere wijze kan onderzoeken.
>
> (…)
>
> Evenzo wordt de rol van de gemachtigde ambtenaar in gemeentelijke procedures afgeschaft, en meer bepaald het eensluidend advies dat de gemachtigde ambtenaar moest uitbrengen voor aanvragen met betrekking tot terreinen die niet onder een geldend BBP of een geldende verkavelingsvergunning vielen; dat mechanisme was tot nu toe bepalend voor de beslissing van het college in deze dossiers. In plaats daarvan wordt de controle die de gemachtigde ambtenaar achteraf uitoefent op de door het college afgegeven vergunningen, versterkt om de continuïteit van de bescherming van de gewestelijke belangen op het gebied van ruimtelijke ordening te waarborgen.
>
> (…)

Deze hervorming schaft bovendien alle mechanismen inzake eensluidend advies af die de bevoegdheid van het college afhankelijk maakten van de instemming van een derde partij – de overlegcommissie (§7 en §8) of de gemachtigde ambtenaar (§9) – om het college van burgemeester en schepenen zijn volledige beslissingsbevoegdheid terug te geven in de dossiers die onder zijn bevoegdheid vallen, uitsluitend onder het administratieve en jurisdictionele toezicht van het gemeen recht. Bovendien wordt het college de bevoegde overheid voor het verlenen van afwijkingen van de plannen en verordeningen met betrekking tot de vergunningen die het afgeeft.

De vroegere §7 van artikel 126 bepaalde dat, wanneer het advies van de overlegcommissie unaniem gunstig was en werd uitgebracht in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het voor stedenbouw bevoegde bestuur, de overlegcommissie zelf in haar advies de eventueel noodzakelijke afwijkingen toestond, en dat het college van burgemeester en schepenen vervolgens de vergunning afgaf op basis van het eensluidende advies van de overlegcommissie, waarbij de vergunning het beschikkend gedeelte van dat advies overnam. De vroegere §8 regelde het symmetrische mechanisme: wanneer het advies unaniem ongunstig was en onder dezelfde voorwaarden werd uitgebracht, was het college verplicht de vergunning te weigeren, waarbij de beslissing tot weigering het beschikkend gedeelte van het advies van de overlegcommissie overnam. De afschaffing van deze twee mechanismen houdt een wezenlijke wijziging in van de rol van de overlegcommissie in de onderzoeksprocedure voor het college van burgemeester en schepenen. Met ingang van de inwerkingtreding van deze ordonnantie krijgt het advies van de overlegcommissie een louter raadgevend karakter. Net als bij andere raadgevende adviezen is het college verplicht om rekening te houden met dat advies, maar is het niet gebonden aan de inhoud ervan. Het is aan het college om in zijn beslissing uit te leggen in hoeverre het advies zijn beslissing heeft beïnvloed – of, in voorkomend geval, niet heeft beïnvloed –, met inachtneming van de algemene eisen inzake formele motivering.

De schrapping van de voormalige §9 van artikel 126 vormt de belangrijkste procedurele wijziging van de gehele voorliggende hervorming voor wat de verzoeken betreft die onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen vallen. In de vroegere regeling gold dat, wanneer de vergunningsaanvraag niet onder een geldend BBP of een nog niet verlopen verkavelingsvergunning viel – dat wil zeggen wanneer het betreffende terrein zich in een lokaal niet-bestemd gebied bevond – de aanvraag ter advies moest worden voorgelegd aan de gemachtigde ambtenaar. Dat advies was bindend: indien de gemachtigde ambtenaar het binnen de termijn van 45 dagen ter kennis bracht, kon het college de vergunning slechts afgeven met het uitdrukkelijke en eensluidende advies van de gemachtigde ambtenaar, waarbij de vergunning het beschikkend gedeelte van dat advies moest overnemen. Indien de gemachtigde ambtenaar zijn advies niet binnen die termijn ter kennis bracht, werd zijn advies geacht gunstig te zijn, maar kon het college desondanks de in artikel 153, §2 bedoelde afwijkingen niet toestaan. De afschaffing van dat mechanisme houdt in dat het college van burgemeester en schepenen voortaan een stedenbouwkundige vergunning kan afgeven voor een project dat niet binnen de perimeter van een geldend BBP of een nog niet verlopen verkavelingsvergunning valt, zonder dat de gemachtigde ambtenaar hierbij via een eensluidend advies wordt betrokken. Deze wijziging weerspiegelt een bewuste stedenbouwkundige beleidskeuze: aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn planningsinstrumenten aanzienlijk heeft uitgebreid sinds de inwerkingtreding van het BWRO van 2004 (GBP, RPA, BBP), is de planologische dekking van het Brusselse grondgebied thans voldoende dicht; het systematische eensluidende advies van de gemachtigde ambtenaar met betrekking tot terreinen die op lokaal niveau niet zijn bestemd, is niet langer gerechtvaardigd als principiële bescherming van de gewestelijke belangen. De samenhang tussen de gemeentelijke beslissingen en de gewestelijke beleidslijnen wordt

voortaan gewaarborgd door de toetsing op wettigheid die wordt uitgevoerd door de gemachtigde ambtenaar overeenkomstig de artikelen 161 en 162 van het BWRO."

3. Wat betreft de afschaffing van het vereiste dat het advies van de gemachtigde ambtenaar eensluidend is wanneer er voor het grondgebied waarop het goed gelegen is, geen geldend bijzonder bestemmingsplan of niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat, kan op grond van de motieven die in de toelichting bij het voorstel worden aangevoerd, in combinatie met de bevoegdheid die aan de gemachtigde ambtenaar en de regering wordt verleend om een volledig toezicht achteraf uit te oefenen, alsook een wettigheids- en opportuniteitscontrole, worden geoordeeld dat die afschaffing geen problemen oplevert ten aanzien van de standstillverplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet.

De afschaffing van het vereiste van enig voorafgaand advies van de gemachtigde ambtenaar wanneer er geen lokale regeling bestaat die de beoordelingsbevoegdheid van de gemeente afbakent, lijkt echter niet evenredig met het nagestreefde doel, namelijk louter het versnellen van de procedures, aangezien tegelijkertijd met deze afschaffing ook het vereiste wordt afgeschaft dat het advies van de overlegcommissie eensluidend moet zijn en de bevoegdheid tot het toekennen van afwijkingen op bepaalde regelgevende rechtsinstrumenten voortaan aan het college van burgemeester en schepenen, en niet langer aan de overlegcommissie of de gemachtigde ambtenaar, wordt toevertrouwd.

Het dispositief moet opnieuw worden onderzocht in het licht van deze overwegingen.

4. Wat betreft de voorgenomen wijziging van de regeling voor het toekennen van afwijkingen staat in de toelichting bij het voorstel meer bepaald het volgende:

> "Aan elke vergunnende overheid wordt een eigen bevoegdheid tot het verlenen van afwijkingen toegekend. De belangrijkste wijziging op dit gebied is de invoering van een afwijkingsbevoegdheid die rechtstreeks aan elke vergunnende overheid wordt toegekend. In de vroegere regeling vielen afwijkingen van de stedenbouwkundige plannen en verordeningen onder een gedeelde bevoegdheid, waarbij de overlegcommissie of de gemachtigde ambtenaar bij de collegiale procedure werd betrokken. Dit systeem leidde tot onzekerheden en extra vertragingen. Dit voorstel kent aan elke overheid - het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de regering die in beroep beslist - de bevoegdheid toe om, in haar eigen beslissing tot verlening van de vergunning en middels uitdrukkelijke motivering, afwijkingen van de reglementaire voorschriften van de stedenbouwkundige plannen en verordeningen toe te staan. De symmetrie die op deze wijze tussen de drie besluitvormingsniveaus tot stand wordt gebracht, zorgt voor duidelijkheid over de respectieve verantwoordelijkheden.
>
> (…)
>
> In de vorige regeling stelde het BWRO een specifiek systeem in voor afwijkingen die werden toegestaan op basis van vergunningen die door het college van burgemeester en schepenen waren afgegeven. In toepassing van de vroegere §7, §10 en §11 van artikel 126 gold dat, wanneer het advies van de overlegcommissie unaniem gunstig was en werd uitgebracht in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van het voor stedenbouw bevoegde bestuur, de overlegcommissie in haar advies de in §11 bedoelde afwijkingen toestond en dat het college vervolgens de vergunning afgaf op basis van dat eensluidende advies. Indien de afwijkingen niet door de overlegcommissie werden toegestaan, moesten zij worden

> toegestaan door de gemachtigde ambtenaar, die onder dezelfde voorwaarden en binnen dezelfde termijn een beslissing nam, met dien verstande dat, indien binnen de gestelde termijn geen beslissing werd genomen, de afwijkingen als afgewezen werden beschouwd. Dat systeem was sequentieel: tussen de afsluiting van de speciale regelen van openbaarmaking en de beslissing van het college werd een extra stap ingevoegd – het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar – die de procedure verlengde en de besluitvorming complexer maakte zonder dat dit aantoonbaar tot een kwalitatieve verbetering leidde. De hervorming brengt de beslissingsbevoegdheid onder bij het college: voortaan is het het college zelf dat, in het kader van zijn beslissing tot verlening van de vergunning, de aangevraagde afwijkingen toestaat of afwijst. Bovendien beperkt het nieuwe artikel 156/2 zich niet tot het overnemen van de bevoegdheden die waren toegekend in de vroegere §10 en §11 van artikel 126: het past deze bevoegdheden ingrijpend aan, met name door het toepassingsgebied van de instrumenten waarvan kan worden afgeweken, uit te breiden en tegelijkertijd de inhoudelijke voorwaarden te herzien die de uitoefening van deze bevoegdheid regelen (zie hieronder, met betrekking tot paragraaf 2).”

5. De bevoegdheid om afwijkingen toe te kennen ligt thans bij de overlegcommissie, die onder meer samengesteld is uit vertegenwoordigers van de gewestelijke administratie[29] of, bij ontstentenis, bij de gemachtigde ambtenaar. De overdracht van die bevoegdheid aan het college van burgemeester en schepenen levert problemen op aangezien voor het toekennen van afwijkingen in voorkomend geval nog slechts een gewoon advies van de overlegcommissie nodig is en in geen enkel geval nog het advies van de gemachtigde ambtenaar moet worden ingewonnen, zelfs geen gewoon advies.

Hoewel deze maatregel in voorkomend geval denkbaar zou kunnen zijn wanneer wordt afgeweken van een gemeentelijk instrument dat uit een gemeentelijk initiatief voortkomt en tot het grondgebied van de gemeente beperkt blijft, is deze maatregel moeilijk denkbaar wanneer het om gewestelijke instrumenten gaat, zoals bijvoorbeeld de gewestelijke stedenbouwkundige verordening, die meer nog dan het richtplan van aanleg een “gewestelijk instrument bij uitstek” is.[30]

Op dat punt is niet aangetoond dat de maatregel, die bepaalt dat voor het verlenen van afwijkingen op gewestelijke instrumenten niet langer een eensluidend advies van de overlegcommissie nodig is, noch een beslissing van de gemachtigde ambtenaar, zelfs geen gewoon advies van laatstgenoemde, evenredig is.

Het feit dat aan de gemachtigde ambtenaar en aan de regering de bevoegdheid wordt toegekend om de vergunning te schorsen en te vernietigen, op basis zowel van wettigheids- als opportuniteitsgronden met het oog op een goede plaatselijke aanleg, kan de aanzienlijke achteruitgang niet volledig compenseren.

Het dispositief moet opnieuw worden onderzocht in het licht van die overwegingen.

---

[29] Namelijk de dienst die bevoegd is voor stedenbouw, de dienst die bevoegd is voor monumenten en landschappen, het Brussels instituut voor milieubeheer en Brussel Mobiliteit.

[30] Zo wordt het richtplan van aanleg omschreven in de commentaar bij artikel 15.

6. Naast wat voorafgaat, worden de voorwaarden waaronder de afwijkingen kunnen worden toegekend, gewijzigd ten opzichte van de geldende regeling.

6.1. In verband met de stedenbouwkundige vergunningen die worden afgegeven door het college van burgemeester en schepenen, bepaalt het huidige artikel 126, § 11, van het BWRO bijvoorbeeld het volgende:

> "In toepassing van de §§ 7 en 10 kan worden afgeweken mits uitdrukkelijke motivering:
>
> 1° van de voorschriften van een bijzonder bestemmingsplan of een verkavelingsvergunning voor zover deze afwijkingen geen afbreuk doen aan de wezenlijke gegevens van het plan of van de vergunning, waaronder de bestemmingen, en de vergunningsaanvraag voorafgaandelijk aan de in artikel 188/7 bedoelde speciale regelen van openbaarmaking werd onderworpen.
>
> Een afwijking met betrekking tot de plaatsing of de omvang van de bouwwerken in een gebied kan een afwijking van de bestemming van een aangrenzend gebied met zich meebrengen, in zoverre zij de wezenlijke kenmerken van het aangrenzend gebied niet in gevaar brengt.
>
> 2° van de voorschriften van de stedenbouwkundige verordeningen, de bouwverordeningen of de verordeningen betreffende de achteruitbouwstroken voor zover, wanneer de afwijking betrekking heeft op de omvang, de plaatsing en de esthetische aard van de bouwwerken, de vergunningsaanvraag voorafgaandelijk onderworpen werd aan de speciale regelen van openbaarmaking, bedoeld in artikel 188/7.
>
> 3° de reglementaire voorschriften van het Gewestelijk mobiliteitsplan, op voorwaarde dat deze afwijking door Brussel Mobiliteit is goedgekeurd."

Wat betreft de vergunningen die worden afgegeven door de gemachtigde ambtenaar of door de regering, verwijzen artikel 188, tweede lid, en artikel 188/5, tweede lid, naar artikel 126, § 11, van het BWRO.

6.2. De bepalingen in het voorstel die deze bepalingen zouden vervangen,[31] bevatten dezelfde gronden voor afwijking, met dit verschil dat wat betreft de in punt 1° genoemde zaken waarvan kan worden afgeweken en voorwaarden waaronder daarvan kan worden afgeweken de volgende zaken zijn gewijzigd: de mogelijkheid is toegevoegd om af te wijken van het richtplan van aanleg en de voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan "de wezenlijke gegevens van het plan of van de [verkavelings]vergunning" wordt geschrapt. Uitsluitend de voorwaarde dat deze geen afbreuk doet aan "de bestemmingen" blijft behouden.

6.2.1. Wat betreft de uitbreiding van de mogelijkheden om af te wijken tot de verordenende voorschriften van een richtplan van aanleg is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom dit rechtsinstrument wordt vermeld in de bepaling met betrekking tot de afwijkingen die door het college van burgemeester en schepenen kunnen worden toegekend. Zoals in de commentaar bij artikel 15 wordt benadrukt, wordt de bevoegdheid om de stedenbouwkundige vergunningen toe te kennen "wanneer zij betrekking heeft op handelingen en werken die zich

[31] Namelijk het voorgestelde artikel 156/2, § 2 (artikel 15 van het voorstel), het voorgestelde artikel 188, § 2 (artikel 27 van het voorstel) en het voorgestelde artikel 188/5, § 2 (artikel 32 van het voorstel).

situeren binnen de perimeter van een door de regering goedgekeurd richtplan van aanleg" bij artikel 8 van het voorstel immers aan de gemachtigde ambtenaar toegekend.

Bijgevolg dienen de woorden "van een richtplan van aanleg" te worden weggelaten uit het voorgestelde artikel 156/2, § 2, 1°, eerste lid (artikel 15 van het voorstel).

Wat betreft het feit dat de gemachtigde ambtenaar en de regering volgens het voorstel bij de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning kunnen afwijken van de verordenende voorschriften van een richtplan van aanleg, staat in de commentaar bij artikel 15 het volgende:

> "De verschillende regeling tussen de voorschriften van het GBP en de reglementaire voorschriften van het RPA is te verklaren door de verschillende aard en strekking van beide instrumenten. Het GBP is het regelgevingsinstrument dat het volledige gewest bestrijkt, terwijl het RPA een kleiner gebied bestrijkt en alleen verordenende waarde heeft indien de regering dat uitdrukkelijk beslist. Als algemeen plan dat van toepassing is op het gehele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest fungeert het GBP als een gemeenschappelijk en stabiel regelgevend referentiekader. In tegenstelling tot het GBP is het RPA een instrument met een hybride structuur. Het behoudt in principe een indicatieve waarde, maar in het regeringsbesluit waarmee het wordt aangenomen, kunnen bepaalde bepalingen worden aangewezen waaraan een verordenende waarde wordt toegekend, eventueel beperkt tot een of meer zones binnen de perimeter. Het RPA heeft in de eerste plaats tot doel de regering in staat te stellen om, in een zone die van prioritair gewestelijk belang is, de hoofdlijnen van de gewenste ruimtelijke ordening vast te leggen, en kan bepalingen met verordenende waarde bevatten. Juist dat aanpasbare en doelgerichte karakter van de verordenende waarde van het RPA rechtvaardigt dat er een zekere mate van flexibiliteit blijft bestaan ten aanzien van de reglementaire voorschriften ervan (met uitzondering van de bestemmingen). Het RPA is niet bedoeld als een rigide kader dat het gehele grondgebied bestrijkt, maar om een prioritaire perimeter te reguleren en tegelijkertijd ruimte te laten voor aanpassing aan de projecten die daar zullen worden ontwikkeld. Het spreekt voor zich dat de vergunnende overheid altijd kan afwijken van de indicatieve voorschriften van het RPA, mits dat in de vergunning wordt gemotiveerd."

Rekening houdend met de aldus in herinnering gebrachte kenmerken[32] van de richtplannen van aanleg lijkt de voorgestelde maatregel met die uitleg verantwoord te kunnen worden.

6.2.2. Wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van de verordenende bepalingen van de plannen en van de verkavelingsvergunning, op voorwaarde dat niet wordt afgeweken van de bestemmingen, ook al wordt er afbreuk gedaan aan de wezenlijke gegevens van het plan of van de verkavelingsvergunning, staat in de commentaar bij artikel 15 het volgende:

> "De vroegere §11, 1° maakte het mogelijk af te wijken van de voorschriften van een BBP of verkavelingsvergunning 'voor zover deze afwijkingen geen afbreuk doen aan de wezenlijke gegevens van het plan of van de vergunning, waaronder de bestemmingen'. De nieuwe §2, 1° stelt voortaan als voorwaarde dat de afwijkingen geen afbreuk mogen doen aan de bestemmingen, zonder verdere toelichting. In de nieuwe tekst vormen de bestemmingen derhalve de enige uitdrukkelijk vastgelegde beperking op de afwijkingen

[32] Met betrekking tot de inhoud en de kenmerken van het richtplan van aanleg, zie onder meer advies 70.032/2/V van 8 september 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 april 2022 'tot goedkeuring van het richtplan van aanleg "Delta-Herrmann-Debroux"'.

> van plannen en verkavelingsvergunningen. Het begrip 'wezenlijke gegevens' gaf steeds aanleiding tot discussie en is niet erg duidelijk voor projectverantwoordelijken of de vergunnende overheden. Er is dan ook beslist om zich te houden aan de bestemmingen die in feite de reglementaire voorschriften zijn van de plannen en verkavelingsvergunningen, waarvan de wetgever van mening is dat er geen afwijkingen op mogelijk zijn. Onder het oude stelsel konden elementen zoals bouwprofielen, zichtlijnen, achteruitbouwstroken, bebouwingsdichtheid of verplichtingen met betrekking tot groene ruimten 'wezenlijke gegevens' van een BBP vormen, ongeacht de bestemming. In de rechtspraak van de Raad van State werd per geval bepaald welke bepaling als een 'wezenlijk gegeven' moest worden beschouwd. Om de onzekerheid rond dit begrip weg te nemen worden enkel de bestemmingen, die de functionele kern vormen van de bestemmingsplannen, uitgesloten van de afwijking."

Gelet op die uitleg blijkt dat dus kan worden afgeweken van de voorschriften van een plan of verkavelingsvergunning die thans als wezenlijk beschouwd worden, zoals bouwprofielen, achteruitbouwstroken of regels met betrekking tot groene ruimten. Dit is een aanzienlijke achteruitgang ten aanzien van de huidige wetgeving, aangezien het erop neerkomt dat de kern zelf van de voorschriften van het plan wordt aangetast.

De moeilijkheid om op algemene en abstracte wijze aan te geven welke voorschriften van een plan of van een verkavelingsvergunning "wezenlijke" voorschriften zijn en de aangevoerde noodzaak om de rechtszekerheid te waarborgen, lijken *a priori* niet voldoende te zijn als verantwoording voor het feit dat wordt afgezien van het verbod om van alle wezenlijke voorschriften, met uitzondering van de bestemmingen, af te wijken.

Gelet op de standstillverplichting die inherent is aan artikel 23 van de Grondwet rijst de vraag of de evenredigheid van de beoogde maatregel niet beter gewaarborgd zou kunnen worden door aan de bestemmingen bepaalde voorschriften toe te voegen die over het algemeen beschouwd kunnen worden als wezenlijke voorschriften van het plan, zoals bijvoorbeeld bouwprofielen en bebouwingsdichtheid.

De bepalingen met betrekking tot de voorwaarden voor de toekenning van de afwijkingen moeten in het licht van deze overwegingen opnieuw worden onderzocht.

4. <u>Schrapping van de mogelijkheid voor verschillende rechtsinstrumenten om speciale regelen van openbaarmaking op te leggen</u>

1. Het thans geldende artikel 188/7, eerste en tweede lid, van het BWRO luidt als volgt:

> "In het gewestelijk bestemmingsplan, de verordenende bepalingen van een richtplan van aanleg, een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, een bijzonder bestemmingsplan alsook een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kan de behandeling van sommige vergunningsaanvragen afhankelijk worden gesteld van speciale regelen van openbaarmaking.
>
> Onder speciale regelen van openbaarmaking moet worden verstaan het openbaar onderzoek en het advies van de overlegcommissie of, in de hypothese dat de Regering een ervan van deze formaliteiten vrijstelt in toepassing van onderhavig Wetboek, het openbaar onderzoek of het advies van de overlegcommissie."

Artikel 33 van het voorstel beoogt die leden als volgt te vervangen:

"Onder speciale regelen van openbaarmaking moet worden verstaan het openbaar onderzoek en het advies van de overlegcommissie of, in de hypothese dat de Regering een ervan van deze formaliteiten vrijstelt in toepassing van onderhavig Wetboek, het openbaar onderzoek of het advies van de overlegcommissie."

In de commentaar bij het artikel wordt de beoogde regel als volgt uitgelegd:

"Artikel 33 van het voorstel schrapt de eerste zin van het eerste lid van artikel 188/7 van het BWRO.

De bepaling op grond waarvan het gewestelijk bestemmingsplan, de verordenende bepalingen van een richtplan van aanleg, een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, een bijzonder bestemmingsplan en een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening het onderzoek van bepaalde vergunningsaanvragen aan speciale regelen van openbaarmaking kunnen onderwerpen, bemoeilijkt inderdaad de overzichtelijkheid en de transparantie van de procedure die van toepassing is op vergunningsaanvragen, aangezien bepaalde voorgeschreven onderzoekshandelingen verspreid zijn over verschillende plannen en/of verordeningen. Met het oog op vereenvoudiging wordt deze bepaling derhalve opgeheven, met als doel dat het BWRO in de toekomst de enige reglementaire wettekst zal zijn waarin de procedure wordt vastgelegd en waarin derhalve kan worden bepaald in welke gevallen speciale regelen van openbaarmaking vereist zijn."

2. Hoewel het begrijpelijk is dat de toepasselijke regels worden vastgesteld met het oog op de leesbaarheid en de voorzienbaarheid ervan, en het nastreven van deze twee doelstellingen ervoor zorgt dat de rechtszekerheid beter wordt gewaarborgd, moet rekening worden gehouden met het feit dat de verordenende voorschriften bedoeld in het huidige artikel 188/7 van het BWRO in tal van niet in het BWRO bepaalde gevallen stellen dat moet worden voorzien in speciale regelen van openbaarmaking, met name in de aanhangigmaking bij de overlegcommissie en/of het houden van een openbaar onderzoek. Het schrappen van al die vereisten, die er onbetwistbaar toe bijdragen dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd, zonder dat vooraf wordt ingeschat wat de impact van die schrapping zal zijn, blijkt, gelet op de grote impact ervan, een aanzienlijke achteruitgang te betekenen voor de bescherming van dat recht. Die schrapping doet zodoende problemen rijzen in het licht van de standstillverplichting.

3. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 38 van het voorstel als volgt gesteld is:

"De speciale regelen van openbaarmaking die vóór de inwerkingtreding van deze ordonnantie werden voorgeschreven door het Gewestelijk Bestemmingsplan, de verordenende bepalingen van een richtplan van aanleg, een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, een bijzonder bestemmingsplan en een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, blijven van toepassing."

In de commentaar bij die bepaling staat het volgende:

"Artikel 33 van dit voorstel van ordonnantie schrapt in artikel 188/7 van het BWRO de mogelijkheid voor het gewestelijk bestemmingsplan, de verordenende bepalingen van een richtplan van aanleg, een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, een bijzonder bestemmingsplan en een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening om het onderzoek van bepaalde vergunningsaanvragen te onderwerpen aan speciale regelen van

openbaarmaking. Deze schrapping heeft tot doel de procedure te vereenvoudigen en overzichtelijker te maken: in de toekomst zal het BWRO de enige reglementaire wettekst zijn die bepaalt in welke gevallen speciale regelen van openbaarmaking vereist zijn.

De momenteel geldende instrumenten voor stedenbouwkundige planning en regelgeving bevatten echter nu al bepalingen waarin dergelijke maatregelen worden voorgeschreven. Het schrappen van de machtigingsbasis in artikel 188/7 van het BWRO kan op zichzelf de uitwerking van deze bestaande voorschriften niet ongedaan maken, want anders ontstaat een procedureel vacuüm voor vergunningsaanvragen die krachtens deze instrumenten moesten worden onderworpen aan een openbaar onderzoek en aan het advies van de overlegcommissie. Een dergelijke situatie zou zowel de inspraak van het publiek als de rechtszekerheid van de afgegeven vergunningen aantasten.

De overgangsbepaling waarborgt derhalve de continuïteit van de geldende regeling door uitdrukkelijk te bepalen dat de speciale regelen van openbaarmaking die in deze instrumenten vóór de inwerkingtreding van voorliggende ordonnantie waren voorgeschreven, van toepassing blijven. Deze voorschriften blijven van kracht zolang de instrumenten waarin zij zijn opgenomen, niet zijn herzien of vervangen. Het is aan de regering om bij de herziening van deze instrumenten alle gevallen waarin speciale regelen van openbaarmaking gelden, geleidelijk te bundelen in het BWRO of in de uitvoeringsbesluiten daarvan, in overeenstemming met de doelstelling van vereenvoudiging die met deze hervorming wordt nagestreefd."

4. Daaruit volgt dat er in eerste instantie geen afbreuk zal worden gedaan aan de verordenende voorschriften die bepalen dat *de lege lata* moet worden voorzien in speciale regelen van openbaarmaking. Die bepalingen zullen van toepassing blijven zolang ze niet zijn gewijzigd, opgeheven, herzien of vervangen. In die eerste fase zal dus geen afbreuk worden gedaan aan de standstillverplichting.

Dat neemt niet weg dat in de toekomst noch de regering, noch de gemeenten nog zullen kunnen voorzien in speciale regelen van openbaarmaking wanneer zij de betrokken rechtsinstrumenten zullen wijzigen, herzien of vervangen.[33]

Het is weliswaar de bedoeling dat de regering bij de herziening van deze instrumenten alle gevallen waarin speciale regelen van openbaarmaking gelden, geleidelijk bundelt in het BWRO of in de uitvoeringsbesluiten daarvan, in overeenstemming met de doelstelling van vereenvoudiging die met deze hervorming wordt nagestreefd. Volgens de toelichting is het dus niet de bedoeling van de indieners van het voorstel om alle speciale regelen van openbaarmaking te schrappen waarin de verordenende voorschriften bedoeld in artikel 188/7, eerste lid, van het BWRO thans voorzien.

5. De door de indieners van het voorstel beoogde oplossing doet evenwel om de volgende redenen problemen rijzen:

1° het staat niet enkel aan de regering, maar ook aan de gemeenten om de betrokken verordenende voorschriften uit te vaardigen;

[33] In het thans geldende recht wordt echter niet door het BWRO zelf in een groot aantal speciale regelen van openbaarmaking voorzien, maar door andere rechtsinstrumenten, meer bepaald de verordenende voorschriften van het GBP (gewestelijk bestemmingsplan) of van een BBP (bijzonder bestemmingsplan).

2° geen enkele bepaling van het voorstel legt de regering op om in voorkomend geval de huidige eisen inzake speciale regelen van openbaarmaking die door de voornoemde verordenende voorschriften worden gesteld, met name bij een besluit van de regering op te nemen in om het even welk rechtsinstrument, na te hebben onderzocht of de schrapping van die regelen al dan niet afbreuk doet aan de standstillverplichting;

3° de wijziging van het BWRO waarnaar de commentaar bij het artikel verwijst, hangt niet enkel louter van de regering af, maar ook van het Parlement.

6. Het dispositief moet dan ook in het licht van die opmerkingen aldus worden herzien en aangevuld dat wordt gewaarborgd dat wanneer, in de toekomst, het vereiste van speciale regelen van openbaarmaking waarin het thans geldende recht voorziet niet wordt behouden, er geen afbreuk wordt gedaan aan de standstillverplichting. In dat verband zou blijkbaar vooreerst in het BWRO de inhoud moeten worden opgenomen van de verschillende verordenende bepalingen die thans stellen dat voorzien moet worden in speciale regelen van openbaarmaking die volgens de wetgever zullen moeten worden behouden gelet op de standstillverplichting die voor hem geldt. De verschillende verordenende bepalingen die de speciale regelen van openbaarmaking opleggen, zouden tegelijk kunnen worden opgeheven.

Onder voorbehoud van het voorgaande zou, gelet op het doel dat wordt nagestreefd en aangezien het advies van de overlegcommissie een speciale regel van openbaarmaking is, voorts artikel 9, § 1, van het BWRO moeten worden gewijzigd waarvan de bepaling onder 2° stelt dat het advies van de overlegcommissie vereist is voorafgaandelijk aan de uitreiking van een stedenbouwkundige vergunning, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest, telkens dit bij onderhavig Wetboek, bij een plan of een verordening is voorzien.

II. Machtigingen verleend aan de minister

Verscheidene bepalingen van het voorstel verlenen machtigingen aan de minister en niet aan de regering.

Een dergelijke werkwijze is niet aanvaardbaar in het licht van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat van toepassing verklaard is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

Overeenkomstig het voornoemde artikel 69 is het immers de regering – en niet de wetgever – die bevoegdheden moet delegeren aan de ministers.

Het voorstel moet in het licht van die opmerking worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. Zoals hierboven uiteengezet is, strekt het voorstel tot wijziging van het BWRO, een wetboek dat van essentieel belang is om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen in de zin van artikel 23 van de Grondwet.

Overeenkomstig het wettigheidsbeginsel dat uit de voornoemde grondwetsbepaling voortvloeit, moet de wetgever zelf het kader bepalen voor de beschermingsregeling die hij beoogt in te voeren, zodat de regels waarin hij voorziet en de eventuele machtigingen die hij aan de regering wil verlenen naar behoren worden afgebakend.[34]

In het licht van dat beginsel doet artikel 2 van het voorstel problemen rijzen: het kan de regering immers niet machtigen om de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van subsidies voor wat betreft de uitvoering van de bepalingen van artikel 6 van het BWRO. De wetgever moet een kader scheppen voor de subsidieregeling door de voorwaarden voor de toekenning van subsidies en de bedragen ervan of de eventuele regels voor de berekening ervan te bepalen.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien en aangevuld.

Artikel 8

Artikel 123/2, § 1, van het BWRO is met een bepaling onder 6° aangevuld bij het besluit van Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2026 ‘tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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 Brussel Mobiliteit, van Leefmilieu Brussel, van de overlegcommissie evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect’.[35]

In artikel 8 moeten de vermeldingen “6°” en “7°” dan ook worden vervangen door de vermeldingen “7°” en “8°”.

---

[34] Zie onder meer advies 71.960/4 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 28 september 2023 ‘tot vervanging van het Waalse Erfgoedwetboek en houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1401/1, 84-107; zie ook advies 78.628/2-4 van 23 januari 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 26 maart 2026 ‘houdende verschillende maatregelen inzake begroting en boekhouding, dierenwelzijn, plaatselijke besturen, ruimtelijke ordening, mobiliteit, economie, werk, opleiding, milieu, klimaat, toerisme, erfgoed, landbouw en landelijke aangelegenheden’, *Parl.St.* W.Parl. 2025-26, nr. 489/1, 102-167.

[35] De indieners van het voorstel worden tevens gewezen op de beoogde wijziging van artikel 123/2, § 1, van het BWRO bij artikel 3 van het voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van sommige bepalingen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en tot invoering van de “eenmalige bevrijdende stedenbouwkundige aangifte”’, waarover de afdeling Wetgeving op 23 september 2026 advies 79.758/17 heeft gegeven.

Artikel 9

In het voorgestelde artikel 123/4, § 3, vierde lid, schrijve men “Wanneer bij de vergunningsaanvraag een attest van adviesaanvraag” in plaats van “Wanneer bij de vergunningsaanvraag een attest van advies”.

Artikelen 11 en 22

Het voorliggende voorstel strekt er nog steeds toe de regering te machtigen om de voorwaarden te bepalen waaraan moet worden voldaan om een vergunningsaanvraagdossier als volledig te beschouwen en breidt die machtiging formeel uit tot vergunningsaanvragen die onder de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar vallen, hetgeen geen problemen doet rijzen.

Het voorstel voert evenwel een nieuwe regeling in die ervoor zorgt dat de vergunnende overheid ervan kan uitgaan dat een dossier dat niet alle door de regering vereiste documenten bevat, ondanks die ontbrekende stukken een “volledig dossier” zou zijn. Het is immers in die zin dat de voorgestelde artikelen 125, § 3, tweede lid, en 176, § 3, tweede lid (artikelen 11 en 22 van het voorstel) dienen te worden begrepen in zoverre ze bepalen dat het dossier volledig is “indien het de documenten en inlichtingen bevat aan de hand waarvan [de vergunnende overheid] het project kan beoordelen en, wanneer de aanvraag onderworpen is aan de in artikel 188/7 bedoelde speciale regelen van openbaarmaking, aan de hand waarvan het publiek in staat is om opmerkingen of bezwaren in te dienen”.

In dat verband vermeldt de commentaar bij artikel 11 immers het volgende:

> “Het voorstel heeft tot doel te verduidelijken wat onder een volledig dossier wordt verstaan. Een dossier wordt door het college als zodanig beschouwd wanneer het alle elementen bevat die de vergunnende overheid in staat stellen de verschillende aspecten van een project te beoordelen en, indien er speciale regelen van openbaarmaking moeten worden toegepast, het publiek op basis van het dossier in staat is om met kennis van zaken opmerkingen en/of bezwaren in te dienen. Zo zou bijvoorbeeld, indien het statistisch NIS-formulier ontbreekt, de vergunnende overheid, afhankelijk van het doel van het project, kunnen oordelen dat deze informatie geen belemmering vormt om het dossier als volledig aan te merken en de onderzoekstermijn te laten ingaan, zonder dat dit echter afbreuk doet aan de verplichting voor de aanvrager om zijn aanvraag tijdens het onderzoek te vervolledigen.”

In die gedachtegang zou een dossier door de vergunnende overheid als volledig kunnen worden beschouwd terwijl het niet voldoet aan de voorwaarden die, volgens het voorgestelde artikel 123/4, § 1, door de regering moeten worden bepaald om een vergunning als volledig te kunnen beschouwen. In die regeling valt voorts niet uit te sluiten dat, aangezien het ontvangstbewijs van volledig dossier bezorgd is, de vergunnende overheid het ontbrekende document nooit ontvangt, waardoor zij logischerwijze de vergunning zal moeten weigeren, ook al is aan tal van vormvereisten, waaronder de speciale regelen van openbaarmaking, voldaan.

In dat opzicht doet de regeling die aldus wordt ingevoerd rechtsonzekerheid ontstaan en vergroot ze daardoor het risico op betwistingen bij een administratief of rechterlijk beroep. Ingeval een ontvangstbewijs van volledig dossier zou zijn bezorgd, terwijl niet is voldaan aan de

door de regering bepaalde voorwaarden om een dossier als volledig te beschouwen, zal dus de vraag rijzen of het dossier volledig dan wel niet volledig genoeg was opdat de vergunnende overheid en in voorkomend geval de adviesinstanties en het publiek het project naar behoren kunnen beoordelen.

Ten slotte bestaat het gevaar dat de regeling die wordt ingevoerd er niet kan voor zorgen dat het nagestreefde doel wordt bereikt dat erin bestaat de procedures te versnellen. Ook al is het in het belang van de aanvrager om zo snel mogelijk alle vereiste documenten te bezorgen, kan immers niet worden uitgesloten dat het dossier om redenen buiten zijn wil om niet wordt vervolledigd. In een dergelijk geval zal de vergunning moeten worden geweigerd. In dat geval zullen de vergunnende overheid en in voorkomend geval de adviesinstanties en het publiek nodeloos tijd besteed hebben aan het onderzoek van een dossier.

De wetgever moet de betrokken bepalingen in het licht van deze opmerking onderzoeken.

Artikel 13

In de tweede zin van het voorgestelde artikel 126/1, § 5, eerste lid, verdient het, gelet op de wijze waarop de eerste zin gesteld is, aanbeveling de regering te machtigen om de begrippen “wijzigingen, die geen invloed hebben op het voorwerp van het project” en “wijzigingen die van bijkomstig belang zijn” nader te omschrijven.

Dezelfde opmerking geldt voor het voorgestelde artikel 177/1, § 5, eerste lid (artikel 24 van het voorstel).

Artikel 25

Paragraaf 4 van het voorgestelde artikel 178 is overbodig indien hij er enkel toe strekt te wijzen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de ordonnanties die aan de regering toekomt krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk gemaakt is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In dat geval moet die paragraaf worden weggelaten.

Indien het evenwel de bedoeling is aan de regering welomschreven machtigingen te verlenen, moet de voorliggende bepaling aldus worden aangevuld dat ze het onderwerp van die machtigingen vermeldt.

Artikel 30

In de bepaling onder 3° dienen in het voorgestelde derde lid, eerste zin, de woorden “die in voorkomend geval overeenkomstig het tweede lid wordt verlengd” te worden ingevoegd

tussen de woorden “binnen de in het eerste lid gestelde termijn” en de woorden “, geldt het advies van”.

Artikel 31

Niet alle regelen bedoeld in het voorgestelde artikel 188/2, tweede lid (artikel 29 van het voorstel) zijn speciale regelen van openbaarmaking in de zin van het voorgestelde artikel 188/7 (artikel 33 van het voorstel). Dat is bijvoorbeeld het geval met het vormvereiste waarin het voorgestelde artikel 188/2, tweede lid, 1°, voorziet.

Indien dat wel degelijk de bedoeling is, dienen bijgevolg in het voorgestelde artikel 188/4, § 1, tweede lid, de woorden “speciale regelen van openbaarmaking” te worden vervangen door het woord “regelen” zodat het alle vormvereisten omvat die in het voorgestelde artikel 188/2, tweede lid, worden beoogd.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 34

In tegenstelling tot wat de commentaar bij het artikel vermeldt, vallen de handelingen en werken aan wegen of openbare ruimten in de zin van artikel 189/1 van het BWRO, met name de “interventies in de openbare ruimte en aan het wegennet met betrekking tot de markering, de uitrusting of de inrichtingen”, krachtens een bepaling van het BWRO niet per se onder de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar.

Voorts beoogt artikel 8 van het voorstel artikel 123/2 van het BWRO niet te wijzigen bij een bepaling die aan de gemachtigde ambtenaar de bevoegdheid verleent om vergunningen af te geven die betrekking hebben op dergelijke handelingen en werken.

Daaruit volgt dat de voorgestelde bepaling in artikel 189/1 van het BWRO de woorden “zoals voorgeschreven door artikel 126” moet vervangen door de woorden “zoals voorgeschreven door de artikelen 156/2,[36] 188, § 2, en 188/5, § 2”.[37]

De bepaling moet in die zin worden herzien.

[36] Zoals dat artikel wordt vervangen bij artikel 15 van het voorstel.

[37] Zodoende zal worden verwezen naar alle bepalingen die ervoor zorgen dat vergunningen kunnen worden toegekend met afwijking van verordenende voorschriften.

Artikel 35

Het voorgestelde artikel 191, § 2, bepaalt dat de vergunningsaanvrager de in zijn aanvraag aangebrachte wijzigingen moet indienen "binnen een termijn van zes maanden na de verzending van het verzoek" dat de vergunnende overheid daarover aan hem richt.

In dit verband moet worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin de theorie van de ontvangst wordt gehuldigd, volgens welke theorie bepalingen die de termijn voor het stellen van bepaalde handelingen doen ingaan op de dag van de verzending van een beslissing, in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie.[38]

Bijgevolg moeten in het voorgestelde artikel 191, § 2, eerste lid, de woorden "vanaf de verzending door de overheid" worden vervangen door de woorden "vanaf de ontvangst door de aanvrager".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Luc DONNAY

[38] GwH 17 december 2003, nr. 170/2003, B.6 en nota met opmerkingen van J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, "Revirement spectaculaire: détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception", *JT* 2004, 47. Zie eveneens GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B.10 tot B.12, 19 december 2007, nr. 162/2007, B.3 tot B.5 en 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.11 tot B.14. Zie ook in dat verband inzonderheid advies 52.001/3 van 25 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 december 2012 'betreffende de administratieve boetes bedoeld in artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers en in artikel 19 van de wet van 9 juli 1984 betreffende de doorvoer van afvalstoffen' (opmerking gemaakt bij de artikelen 3 en 4 van het ontwerp).