



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.660/2/V
du 2 septembre 2024

advies 76.660/2/V
van 2 september 2024

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale 'arrêtant
le Règlement régional
d'urbanisme'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling
van [de] Gewestelijke
Stedenbouwkundige
Verordening'

Le 4 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de soixante jours prorogé de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'arrêtant le Règlement régional d'urbanisme'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacances le 2 septembre 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 septembre 2024.

*

Op 4 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van zestig dagen verlengd met dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van [de] Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 2 september 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 september 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1.1. Conformément aux articles 89/3 et 97 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le « CoBAT »), les projets d'élaboration, de modification et d'abrogation des règlements d'urbanisme régionaux doivent être soumis à enquête publique.

L'article 89/3, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, du CoBAT dispose en outre :

« L'enquête publique dure trente jours. Son objet et ses dates de début et de fin sont annoncés, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement :

– par affiches dans chacune des communes de la Région concernées par le projet de règlement ;

– par un avis inséré dans le Moniteur belge et dans plusieurs journaux de langue française et de langue néerlandaise diffusés dans la Région ;

– sur le site internet de la Région ;

– lorsque le projet de règlement concerne tout le territoire régional, par un communiqué diffusé par voie radiophonique.

Le projet de règlement et le rapport sur les incidences environnementales ou, le cas échéant, les documents, avis et décision visés à l'article 89/2 sont déposés, pendant la durée de l'enquête, aux fins de consultation par le public, à la maison communale de chacune des communes de la Région concernées par le projet de règlement. Ils sont également mis à disposition sur Internet.

[...] ».

Pour l'organisation de l'enquête publique, il convient encore de tenir compte des principes consacrés par l'article 6 du CoBAT, ainsi que des modalités d'enquête réglées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relatif aux enquêtes publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement', lequel dispose notamment :

« Art. 2. § 1^{er}. L'enquête publique est annoncée au plus tard le troisième jour qui précède la date de son ouverture et pendant toute sa durée.

§ 2. L'administration communale affiche à la maison communale un avis d'enquête conforme à celui des modèles annexés au présent arrêté qui est applicable à l'enquête organisée [...].

L'administration communale publie également cet avis d'enquête sur le site internet de la commune.

Art. 3. Pendant toute la durée de l'enquête, le dossier complet qui en est l'objet peut être consulté par toute personne à l'administration communale chaque jour d'ouverture au public entre 9 heures et 12 heures et, au moins un jour de la semaine, éventuellement sur rendez-vous, en soirée, jusqu'à 20 heures.

Art. 4. § 1^{er}. Au moins une demi-journée par semaine, toute personne doit pouvoir obtenir des explications techniques à propos du dossier mis à l'enquête [...].

Art. 5. Au moins une demi-journée par semaine, toute personne doit pouvoir exprimer oralement ses observations et réclamations au personnel de l'administration communale auprès duquel le dossier mis à l'enquête peut être consulté.

Un membre de ce personnel procède à la retranscription de ces observations et réclamations, invite l'auteur de celles-ci à signer l'original de cette retranscription et lui en remet gratuitement une copie sur-le-champ ».

1.2. En l'espèce, sur plusieurs points, le dossier communiqué à la section de législation soit ne permet pas d'établir que les règles auxquelles cette enquête est soumise ont été parfaitement respectées, soit fait apparaître des irrégularités.

La section de législation relève à cet égard ce qui suit :

1° Concernant l'obligation d'affichage prévue à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019, neuf communes ne procurent pas les éléments nécessaires pour attester de la régularité de la procédure sur ce point, soit parce qu'elles n'apportent aucun élément relatif à cette obligation ¹, soit parce qu'elles affirment l'avoir respectée par courriel, sans apporter de pièces suffisamment probantes pour soutenir leur affirmation ² ;

2° Concernant les date et durée de cet affichage prévues à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019, seules deux communes apportent les éléments probants permettant d'attester de la régularité de la procédure sur ce point ³. En ce qui concerne les autres communes, une d'entre elles apporte les éléments probants permettant de confirmer la date

¹ Communes d'Auderghem, Forest, Jette, Koekelberg et Woluwé-Saint-Lambert.

² Communes de Bruxelles, Molenbeek-Saint-Jean, Watermael-Boitsfort et Woluwé-Saint-Pierre.

³ Communes de Ganshoren et Ixelles.

de début de l'affichage mais pas sa durée⁴, une autre affirme la date de début sans apporter de pièces suffisamment probantes pour étayer son affirmation⁵, quatorze communes n'apportent aucun élément relatif à cette obligation⁶ et une commune apporte une pièce dont il ressort qu'elle a réalisé un affichage non conforme à la réglementation⁷ ;

3° Concernant l'obligation de publication de l'avis sur le site internet de la commune, prévue à l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019, sept communes ne procurent pas les éléments nécessaires pour attester de la régularité de la procédure sur ce point, soit en n'apportant aucun élément relatif à cette obligation⁸, soit en l'affirmant par courriel, sans apporter de pièces suffisamment probantes pour étayer leur affirmation⁹ ;

4° Concernant la possibilité de consultation du dossier à l'administration, prévue à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019, une commune ne procure aucun élément permettant d'attester que cette consultation a effectivement été rendue possible conformément à la réglementation¹⁰ et dix communes n'ont pas assuré une possibilité de consultation conforme à la réglementation, soit en proposant des plages horaires non conformes à celles prévues dans l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019¹¹, soit en conditionnant les consultations de matinée à la prise d'un rendez-vous¹², soit en limitant la consultation à certains jours d'ouverture au public¹³ ;

5° Concernant la possibilité de recevoir des explications techniques à propos du dossier mis à l'enquête, prévue à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019, une commune ne procure aucun élément permettant d'attester que cette possibilité a effectivement été assurée¹⁴ tandis qu'une commune la limite à des échanges par courriel de manière non conforme à la réglementation¹⁵ ;

6° Concernant la possibilité d'exprimer ses observations et réclamations oralement, prévue à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019, une commune ne procure aucun élément permettant d'attester que cette possibilité a effectivement été assurée¹⁶, tandis qu'une

⁴ Commune de Schaerbeek.

⁵ Commune de Molenbeek-Saint-Jean.

⁶ Communes d'Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles, Etterbeek, Evere, Forest, Jette, Koekelberg, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Noode, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwé-Saint-Lambert et Woluwé-Saint-Pierre.

⁷ Commune d'Anderlecht : affichage « du 08 décembre au 12 décembre inclus ».

⁸ Communes de Bruxelles, Etterbeek, Koekelberg, Saint-Gilles, Schaerbeek et Woluwé-Saint-Pierre.

⁹ Commune d'Ixelles.

¹⁰ Commune de Koekelberg.

¹¹ Communes d'Anderlecht et Woluwé-Saint-Pierre.

¹² Communes d'Etterbeek, Evere, Forest, Saint-Gilles, Uccle, Woluwé-Saint-Lambert et Woluwé-Saint-Pierre.

¹³ Communes de Saint-Gilles et Saint-Josse-Ten-Noode. Quant à la commune de Ganshoren, les informations relatives aux journées pendant lesquelles le dossier est consultable varient selon qu'il s'agit de l'avis affiché à la maison communale ou de celui publié sur le site internet de la commune.

¹⁴ Commune de Koekelberg.

¹⁵ Commune d'Evere.

¹⁶ Commune de Koekelberg.

commune a limité le dépôt d'observations et réclamations à la voie écrite (postale ou par courriel) de manière non conforme à la réglementation¹⁷.

Il s'en déduit que l'enquête publique qui devait être organisée dans le territoire de chacune des dix-neuf communes bruxelloises n'a pas été menée à bien conformément au prescrit de l'arrêté du Gouvernement du 25 avril 2019 pour dix d'entre elles¹⁸ et que, en ce qui concerne les neuf autres communes, la régularité de la procédure n'est pas attestée.

L'auteur du projet veillera à ce que cette formalité soit régulièrement accomplie.

Si l'accomplissement de celle-ci devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

2.1. *In fine* du préambule (p. 536 de celui-ci) figure la mention suivante :

« Il ressort du présent exposé des motifs que les modifications apportées au projet à la suite des actes d'instruction (enquête publique et avis des instances) sont soit de nature formelle, soit de nature légistique, soit visent, sur le fond, à répondre aux réclamations et avis des instances. Comme il résulte des développements qui précèdent, ces modifications ne sont pas majeures, ni susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Elles ne requièrent dès lors pas que le projet de RRU soit à nouveau soumis aux actes d'instruction, conformément à l'article 89/3 ».

Le Gouvernement fait ainsi écho à la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État selon laquelle¹⁹, pour éviter de faire perdre tout effet utile à une enquête publique portant sur un projet, celle-ci doit être recommencée s'il est envisagé d'apporter au projet une modification substantielle qui ne se fonde pas sur une observation formulée lors de l'enquête.

Il reste que la mention qui figure au préambule du projet consiste en une affirmation de principe, tout à fait générale, qui n'est pas étayée.

Il appartient ainsi au Gouvernement d'être en mesure d'établir et d'indiquer précisément, pour chaque modification apportée au projet de règlement régional d'urbanisme (ci-après : le « RRU ») :

– en quoi cette modification fait suite à une réclamation émise lors de l'enquête publique, et

¹⁷ Commune d'Auderghem.

¹⁸ Communes d'Anderlecht, Auderghem, Etterbeek, Evere, Forest, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Noode, Uccle, Woluwé-Saint-Lambert et Woluwé-Saint-Pierre.

¹⁹ Voir notamment C.E., 11 février 2022, n° 252.964, *Azzabi-Racette et Azzabi* ; 8 mai 2013, n° 223.449, *Alexandre* ; 2 janvier 2010, n° 199.462, *Quarneau et Darteville* et 11 février 1999, n° 78.708, *Consorts Delstanche*.

– si la modification ne fait pas suite à une telle réclamation, pour quels motifs celle-ci est soit purement formelle ou de nature légistique, soit d'ordre mineur, et dépourvue d'incidence notable sur l'environnement.

À cet égard, concernant divers aspects, le préambule du projet est en défaut de procéder de la sorte. La compréhension des motifs justifiant les modifications opérées est d'ailleurs rendue plus difficile par la circonstance que le préambule ne comporte pas un commentaire de chaque article du projet tel que modifié à la suite de l'accomplissement des formalités préalables mais un commentaire structuré en fonction des dispositions du texte soumis à l'enquête publique et aux avis des instances consultatives²⁰, et dont la numérotation ne correspond pas au projet à l'examen.

Pour plusieurs dispositions, le préambule précise que des dispositions nouvelles ont été insérées ou que des dispositions projetées ont été modifiées pour faire suite à des réclamations et des avis d'instances consultées, mais sans autre précision²¹. Or, pour rappel, l'auteur du projet doit être en mesure d'établir que le dispositif nouveau fait effectivement suite à une ou plusieurs réclamations (et non aux avis des instances consultées), en tout cas pour les modifications qui ne sont pas purement formelles, légistiques ou mineures.

L'ensemble du projet sera réexaminé à la lumière de cette observation et le préambule sera, le cas échéant, utilement complété en conséquence.

2.2. Par ailleurs, eu égard à la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État rappelée ci-avant, certaines modifications apportées au projet de RRU à la suite de l'enquête publique et/ou de la consultation des instances concernées posent question.

Il en va ainsi, en particulier, des modifications suivantes :

– Dans l'ensemble de l'annexe, les mots « personnes à mobilité réduite » ont été remplacés par les mots « personnes en situation de handicap ». Contrairement à ce que mentionne le préambule à propos de l'article 1^{er} de l'annexe, cette modification ne paraît pas pouvoir être considérée d'emblée comme purement formelle ou de caractère mineur : elle semble en effet de nature à modifier le champ d'application des dispositions concernées.

Ainsi, la notion de « [p]ersonnes en situation de handicap » est définie de manière très large par l'article 3 du titre préliminaire comme étant les « [p]ersonnes présentant des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles et pouvant, le cas échéant, être des personnes à mobilité réduite. Sont assimilées à des personnes en situation de handicap, les personnes à mobilité réduite gênées dans leurs mouvements en raison de leur taille ou de leur état, ainsi qu'en raison des appareils ou instruments auxquels elles doivent recourir pour se déplacer ».

²⁰ Ainsi, pour certaines dispositions nouvelles, les justifications soit sont inexistantes, soit doivent être recherchées dans le commentaire relatif à d'autres dispositions (voir, par exemple, l'article 19, devenu 20, du titre I^{er}, et l'article 33, § 3, alinéa 3, du même titre, en ce qu'il vise les dispositifs de production d'énergie à partir d'énergie renouvelable, ainsi que les articles 18 et 19 nouveaux de l'annexe).

²¹ On peut citer, à titre d'exemple, les modifications apportées à l'article 16 (p. 173 du projet) et à l'article 27 devenu 30 (p. 219 du projet) du titre I^{er}, ainsi que l'insertion des articles 24 et 26 nouveaux dans le même titre I^{er} (p. 196 du projet).

Cette définition, qui inclut certes les « personnes à mobilité réduite », s'avère plus large et inclusive que cette dernière notion ²².

Le préambule explique à ce propos (p. 485 du projet) que

« [L]e titre de l'Annexe a été modifié sur la base d'une proposition formulée par la commune d'Ixelles et la CRD visant à remplacer les mots '*personnes à mobilité réduite*' par les mots '*personnes en situation de handicap*'. En effet, l'expression '*personnes à mobilité réduite*' comprend uniquement les personnes dont la mobilité physique est réduite, que ce soit de manière temporaire ou permanente pour des raisons physiques (handicap physique, personnes en fauteuil roulant, utilisant une canne, etc.). L'expression '*personne en situation de handicap*' ne vise pas que les incapacités physiques, mais aussi les incapacités mentales, intellectuelles ou sensorielles. L'expression '*personnes en situation de handicap*' est plus conforme à l'article 1^{er}, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, signée à New York le 30 mars 2007, à laquelle la Région de Bruxelles-Capitale a donné son assentiment par une ordonnance du 14 mai 2009, ainsi qu'à l'article 22^{ter} de la Constitution. Une définition de '*personne en situation de handicap*' a été reprise dans le glossaire. Elle s'inspire de la définition contenue dans la Convention des Nations Unies susvisée. Pour être la plus large possible, la définition vise les '*personnes présentant des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles et pouvant, le cas échéant, être des personnes à mobilité réduite*'. Sont, par ailleurs, assimilées [à] des personnes en situation de handicap, '*les personnes à mobilité réduite gênées dans leurs mouvements en raison de leur taille ou de leur état, ainsi qu'en raison des appareils ou instruments auxquels elles doivent recourir pour se déplacer*' ».

Il n'apparaît donc pas du préambule que la modification ainsi apportée ferait suite à une ou plusieurs réclamations formulées lors de l'enquête publique mais plutôt qu'elle résulte uniquement d'avis d'instances consultées, lesquels ne peuvent être confondus avec l'enquête publique ²³. Si tel est effectivement le cas, la section de législation n'est pas en mesure de conclure, sur la base du dossier qui lui a été communiqué, qu'un tel aménagement, parce qu'il n'aurait qu'un impact mineur sur l'ensemble des mesures prévues par le projet initial en faveur des personnes à mobilité réduite, ne nécessiterait pas la réalisation d'une nouvelle enquête publique.

– Une observation analogue vaut pour l'article 18 de l'annexe. Cette disposition entend expliciter les conditions d'accès des personnes en situation de handicap aux arrêts de transport en commun ; il ressort des documents transmis à la section de législation que ces conditions n'étaient pas imposées par le projet de RRU soumis à l'enquête publique ; ces modifications ne peuvent être considérées d'emblée comme revêtant un caractère mineur, vu le nombre d'arrêts de transport en commun situés sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, vu l'importance que revêt pour les personnes en situation de handicap l'accès aux transports en commun, et au regard de l'incidence éventuelle de ces mesures à l'égard des autres usagers. Or, les

²² Et ce, de manière congruente vis-à-vis des obligations positives qui découlent notamment de l'article 22^{ter} de la Constitution.

²³ Voir, à cet égard, C.E., 11 février 2022, n° 252.964, *Azzabi-Racette et Azzabi*.

brefs considérants relatifs à cette question, dans le préambule de l'arrêté en projet (p. 501), ne permettent pas de comprendre si ces modifications font suite à des réclamations émises lors de l'enquête publique ou s'il s'agit de précisions revêtant un caractère mineur eu égard à l'obligation prévue à l'article 14, § 3, du titre I^{er}, tel que soumis à l'enquête publique. Cette absence d'explication pose question au regard de la jurisprudence rappelée ci-avant.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. CHAMP D'APPLICATION

L'article 1^{er}, § 2, du titre préliminaire du RRU prévoit que celui-ci s'applique aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme en vertu de l'article 98, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoBAT ainsi qu'aux actes et travaux qui, alors qu'ils nécessitent en principe un permis d'urbanisme en vertu de cette disposition, en sont dispensés par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris sur la base de l'article 98, § 2, ou de l'article 98, § 2/1, du CoBAT, soit en raison de leur minime importance (le cas échéant sur le plan urbanistique ou patrimonial²⁴), soit en raison de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés.

De même, sont soumis aux dispositions du RRU les actes et travaux non soumis à permis par l'article 98, § 1^{er}, du CoBAT mais qui sont néanmoins soumis à permis en vertu d'un règlement d'urbanisme, conformément à l'article 98, § 3, du même code.

Enfin, sont également soumis au RRU les actes soumis à permis de lotir en vertu de l'article 103 du CoBAT et les actes et travaux soumis à permis de lotir ou d'urbanisme qui font l'objet d'un certificat d'urbanisme en vertu de l'article 198 du CoBAT.

Le champ d'application du RRU est ainsi défini de manière à couvrir le plus grand nombre possible d'actes et travaux, qu'ils soient soumis à permis d'urbanisme ou qu'ils en soient dispensés, à permis de lotir ou encore à certificat d'urbanisme.

En revanche, les actes de division visés à l'article 104 du CoBAT ne sont pas inclus dans le champ d'application du RRU. Ces actes de division sont ceux qui ne sont pas soumis à un permis de lotir conformément à l'article 103 du CoBAT. Il s'agit ainsi d'actes qui, bien qu'emportant division d'un bien immeuble, n'ont pas pour objet d'y créer ou d'y prolonger une voie de communication desservant un ou plusieurs lots non bâtis, dont un au moins est destiné à l'habitation et qui y sont créés en vue d'être cédés ou loués pour plus de neuf ans.

Les divisions ainsi visées, qui ne nécessitent pas l'obtention d'un permis, peuvent être, par exemple, celles qui impliquent de créer sur le bien ou d'y prolonger une voie de communication desservant un ou plusieurs lots non bâtis, dont aucun ne sera destiné à l'habitation.

²⁴ Article 98, § 2/1, du CoBAT, en ce qui concerne les actes et travaux portant sur les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou en cours d'inscription ou de classement.

Au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, la section de législation n'aperçoit pas, à priori, les motifs susceptibles de justifier raisonnablement la différence de traitement opérée entre personnes selon les catégories d'opération ainsi visées.

Sur cette question, il ressort du préambule de l'arrêté en projet que

« [d]es réclamants et la Ville de Bruxelles propose[nt] d'ajouter un 6° au paragraphe 2 [de l'article 1^{er} du titre préliminaire] concernant l'article 104 du CoBAT ».

Le préambule de l'arrêté en projet répond comme suit à ces demandes :

« La Région ne souhaite pas que l'opération de division visée à l'article 104 du CoBAT soit soumise au RRU ».

La réponse ainsi donnée ne contient qu'une affirmation de principe de la volonté de l'auteur du projet et ne justifie en rien la différence de traitement décrite ci-avant.

À défaut d'être en mesure d'établir les motifs raisonnables, pertinents et adéquats susceptibles de justifier cette différence de traitement, l'auteur du projet reverra le champ d'application du règlement en projet ²⁵.

II. PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES INCRIMINATIONS EN MATIÈRE PÉNALE ²⁶

Selon l'article 300, 3°, du CoBAT, constitue une infraction le fait d'enfreindre de quelque manière que ce soit les prescriptions des règlements d'urbanisme. L'article 306, alinéa 1^{er}, du même code punit d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 100 à 25.000 euros ou d'une de ces peines seulement, ceux qui ont commis une des infractions visées à l'article 300. Par ailleurs, selon l'article 306, alinéa 2, du même code, ces peines sont de quinze jours à deux ans d'emprisonnement et de 500 à 50.000 euros d'amende, ou l'une de ces peines seulement, lorsque les coupables des infractions définies à l'article 300 sont des personnes qui, en raison de leur profession ou de leur activité, achètent, lotissent, offrent en vente ou en location, vendent ou donnent en location des immeubles, construisent ou placent des installations fixes ou mobiles. Il en est de même pour ceux qui interviennent dans ces opérations.

Compte tenu de ces dispositions pénales, l'arrêté en projet doit donc être examiné à la lumière, notamment, du principe de la légalité des incriminations en matière pénale, garanti par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution. Ce principe procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence

²⁵ Dans un sens similaire, voir l'avis 40.754/2/V donné le 11 septembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 'arrétant les Titres I à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale'.

²⁶ *Ibidem*.

pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi est remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale ²⁷.

Selon la Cour européenne des droits de l'Homme ²⁸,

« 146. [...] en raison même du caractère général des lois, leur rédaction ne peut pas revêtir une précision absolue. L'une des techniques-types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique [...]. Dès lors, dans quelque système juridique que ce soit, aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, y compris une disposition de droit pénal, il existe inévitablement un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, en tenant compte des évolutions de la pratique quotidienne [...]. En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or, le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation [...].

147. Il est ainsi solidement établi dans la tradition juridique des États parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal. L'article 7 de la Convention ne saurait être interprété comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible [...].

148. La Cour rappelle également que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre, ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires [...]. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé [...]. »

²⁷ Voir par exemple C.C., 2 février 2023, n° 18/2023, B.6.2 ; 10 juillet 2024, n° 83/2024, B.15.

²⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Yasak c. Turquie*, 27 août 2024.

Compte tenu des principes prérappelés, la section de législation, au stade du contrôle préventif qui est le sien, n'est pas en mesure de conclure, de manière systématique et définitive, à la compatibilité ou non de tel ou tel dispositif en projet avec le principe de la légalité des incriminations en matière pénale. En revanche, il lui incombe de soulever divers points d'attention se rapportant à des éléments du texte qui lui est soumis, de sorte que cette compatibilité puisse être adéquatement assurée.

Il convient d'emblée de relever que le caractère flou de certaines des dispositions en projet ne saurait être admis au motif général invoqué dans le préambule de l'arrêté en projet que, dans l'intention de l'auteur du projet, il serait opportun dans certains cas de laisser un pouvoir d'appréciation discrétionnaire à l'autorité appelée à faire application de ces dispositions à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir, ou d'un certificat d'urbanisme.

En effet, comme mentionné ci-avant, le règlement en projet entend s'appliquer non seulement à des actes et travaux nécessitant un permis d'urbanisme préalable mais également à des actes et travaux qui sont actuellement dispensés de permis d'urbanisme en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés, par arrêté du Gouvernement adopté sur la base de l'article 98, §§ 2 et 2/1, du CoBAT de sorte que l'autorité délivrante n'intervient pas et ne peut intervenir préalablement à leur exécution.

Par ailleurs, même en ce qui concerne les actes et travaux qui, en vertu du droit régional bruxellois, sont actuellement soumis à permis, il ne peut être exclu que certains d'entre eux soient dispensés de permis dans le futur, en vertu de l'article 98, §§ 2 et 2/1, du CoBAT.

Il est à relever que le préambule du projet mentionne que nombre d'instances d'avis et de réclamants ont insisté sur le caractère particulièrement flou de certaines obligations imposées par le RRU en projet, qui relèvent plus, à différents égards, de l'objectif à atteindre, ou de la ligne de conduite ou directive, que de la règle de droit claire et prévisible.

S'agissant des dispositions sujettes à la critique mentionnée ci-avant, l'on retiendra, en particulier, les dispositions suivantes :

TITRE PRÉLIMINAIRE

Article 3

1. Contrairement à ce que mentionne le préambule de l'arrêté en projet²⁹, la définition du « bâtiment environnant » est peu précise et relève du pléonasme dès lors qu'elle mentionne à ce titre le « bâtiment situé à proximité du terrain concerné ».

Il en va de même de la définition du « contexte environnant », selon laquelle celui-ci est « l'ensemble des éléments bâtis et non bâtis constituant le cadre de référence existant situé à proximité d'un bâtiment ».

²⁹ Voir pp. 65 et 66 du projet.

2. Dans la définition de la « scénographie urbaine », les mots « et ce depuis les vues courtes à l'échelle locale de la rue et du quartier jusqu'aux vues longues à l'échelle urbaine » apparaissent peu clairs.

TITRE I^{ER}

Article 1^{er}

L'article 1^{er} se limite à assigner des objectifs que doit viser l'aménagement de l'espace ouvert, qu'il soit public ou privé, objectifs définis eux-mêmes de manière vague et subjective.

Une telle disposition, qui relève de la ligne de conduite – au demeurant subjective – n'a pas sa place dans un texte dont la méconnaissance est sanctionnée pénalement.

Cette disposition sera omise ³⁰.

Article 3

L'article 3 est rédigé en termes d'objectifs à atteindre ou à « rechercher », comme le mentionnent certains réclamants ainsi que la commune de Forest ³¹, objectifs qui, par ailleurs, manquent eux-mêmes de précision, comme « la continuité [...] des dégagements visuels et perspectives urbaines ».

Article 4

Manquent de précision les notions, qui relèvent plus de l'objectif à atteindre que de la règle de droit claire et prévisible :

- d'aménagement de l'espace ouvert public de manière à « être flexible dans ses usages et facilement adaptable à l'évolution des besoins » ;
- de « lisibilité » et de « simplicité » d'un tel espace ;
- d'espace « contribu[ant] au sentiment de sécurité » ;
- d'espace « adapté aux besoins de toutes les personnes ».

³⁰ La même observation ne vaut pas pour les articles 1^{er} des titres II et III et de l'annexe dès lors qu'ils précisent que ce sont les dispositions de ces titres ou annexe qui poursuivent les objectifs qui y sont mentionnés. Voir toutefois l'observation particulière formulée au sujet de ces articles.

³¹ Voir pp. 104 et 105 du projet.

Article 5

La règle selon laquelle la surface dédiée à certaines fonctions ou activités est « maximisée en tenant compte du contexte et de la spécialisation multimodale de la voirie » manque de précision et relève plus de la détermination d'un critère à prendre en considération dans un contexte planologique que d'une obligation dont l'objet est déterminé de manière précise et objective.

Article 6

Les notions de regroupement « préférentiellement sous la voie de circulation piétonne », de « distance appropriée », de « nombre suffisant » ainsi que la précision selon laquelle les regards « ne peuvent pas nuire au confort de l'espace ouvert public » manquent de précision et sont sujettes à une appréciation subjective.

Article 7

Contrairement à ce qu'indique le préambule, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les notions de rationalisation et de mutualisation manquent de clarté. Il en va de même de l'adverbe « préférentiellement » utilisé au paragraphe 3.

De même, est sujette à une appréciation subjective et relève plus de la ligne de conduite ou de la directive l'obligation prévue par le paragraphe 4 d'installer les dispositifs de collecte des déchets « en nombre suffisant, selon les besoins ».

Article 8

Les notions de zones de repos « en nombre suffisant », d'aménagement « convivial », de « lieux de grande fréquentation » et d'espaces « adaptés aux besoins de tous » manquent de précision et sont sujettes à une appréciation subjective.

Article 9

Manquent de précision et sont sujettes à une appréciation subjective les notions d'« irrégularité », de déclivité « importante » et de hauteur qui « ne dépasse pas le strict nécessaire ».

Article 10

Les conditions selon lesquelles les constructions et installations concernées doivent « être intégrées dans l'aménagement paysager d'ensemble de l'espace ouvert public » et « ne portent pas atteinte aux qualités patrimoniales et architecturales des bâtiments bordant l'espace ouvert public et des perspectives urbaines » manquent de précision et sont sujettes à une appréciation subjective.

Article 11

Les notions d'intégration d'aménagements « nécessaires » et de déplacement « aisé, sécurisé et confortable » manquent de précision, sont sujettes à une appréciation subjective et relèvent plus de l'objectif planologique.

Article 12

1. Selon le préambule du projet ³², la notion de « piétons et assimilés » s'entend au sens des usagers visés à l'article 2.46 du Code de la route. Cette notion devrait être définie comme telle et l'article 3 du titre préliminaire complété en conséquence.

2. Au paragraphe 1^{er}, les notions de « déplacement aisé, sécurisé et confortable », et de voie de circulation « sécurisée » et « correctement » éclairée sont imprécises. Il en va de même des notions d'« intervalle régulier » et de « cheminement naturel des piétons » employées respectivement aux paragraphes 3 et 4.

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, 1^o, la règle selon laquelle la largeur de la voie de circulation est « adaptée au flux piéton, au profil de la voirie et à sa spécialisation multimodale » manque de précision et est sujette à une appréciation subjective. Il en va de même de la règle prévue au paragraphe 4, alinéa 2, selon laquelle la longueur des traversées piétonnes « est réduite au strict nécessaire par l'élargissement des trottoirs ».

Article 13

1. Selon le dossier transmis à la section de législation, la notion de « cyclistes et assimilés » s'entend au sens des usagers visés aux articles 2.15.1 à 2.15.3 du Code de la route. Cette notion devrait être définie comme telle et l'article 3 du titre préliminaire complété en conséquence.

2. La notion de « déplacement aisé, sécurisé et confortable », l'expression « en suffisance » et la notion de « nombre suffisant », employées respectivement aux paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 7, sont imprécises.

Il en va de même des critères qui doivent guider le choix de l'aménagement, énumérés au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, lesquels revêtent un caractère subjectif.

Article 14

Outre le fait que l'alinéa 1^{er} est rédigé en termes d'objectif vers lequel tendre, les notions d'« amélioration de [la] vitesse commerciale [des transports en commun], de leur régularité, de leur sécurité et de leur lisibilité » manquent de précision.

³² Voir p. 146 du projet.

Article 15

Les notions de « strict minimum » (§§ 1^{er}, alinéa 2, et 2, alinéa 2), de « lisibilité [...] évidente et simple » (§ 1^{er}, alinéa 3), et de « proximité immédiate » (§ 3, alinéa 1^{er}) manquent de précision. Il en va de même de l'adverbe « préférentiellement » (§ 2, alinéas 1^{er} et 2).

De même, sont sujettes à une appréciation subjective, le cas échéant à plusieurs titres, l'obligation selon laquelle l'aménagement de la voie publique « induit le respect des vitesses autorisées » et « s'inscrit dans la spécialisation multimodale de la voirie » (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}), la règle selon laquelle l'emprise de la chaussée réservée aux véhicules motorisés est « limitée à son strict minimum tout en permettant une circulation sans entrave des véhicules d'intervention d'urgence et en assurant l'accessibilité aux bâtiments jouxtant l'espace ouvert public » (§ 1^{er}, alinéa 2), ainsi que la règle selon laquelle le stationnement des véhicules automobiles est « rationalisé en voirie publique » (§ 2, alinéa 1^{er}).

Article 16

La définition des notions de « matériaux et [de] mobilier urbain et de service durables » fait défaut. La même observation vaut pour l'article 35.

Article 17

En ce qu'il prévoit que les zones de pleine terre, les strates végétales et les alignements d'arbres existants sont « autant que possible préservés, renforcés et mis en valeur », le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, manque de précision et est sujet à une appréciation subjective.

Il en va de même du paragraphe 2, alinéa 2, qui prévoit que les strates végétales sont plantées « de manière à permettre leur croissance saine et aisée » et de l'alinéa 4 qui impose que chaque abattage d'arbre soit compensé par la plantation « à proximité » d'au moins un arbre au « développement approprié ».

Les mêmes observations valent, *mutatis mutandis*, pour l'article 36.

Article 18

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, l'adverbe « préférentiellement » manque de précision. Il en va de même, au paragraphe 2, des notions « au strict minimum » et « à proximité ».

Articles 19 et 38

Outre le fait qu'ils font appel à des notions floues non autrement définies, comme « le renforcement du maillage vert et bleu » ou le « développement d'espèces végétales adaptées et variées », les articles 19 et 38 relèvent plus de l'objectif qu'est supposé poursuivre l'aménagement de l'espace ouvert public ou privé, que de la règle de droit claire et prévisible.

Il en va d'autant plus ainsi dès lors que les alinéas 2 de ces dispositions prévoient que

« [l]a contribution au développement des biotopes urbains est évaluée notamment par le calcul du coefficient de biotope par surface à l'échelle du terrain concerné et est maximisée au regard des objectifs du projet ».

Ainsi, aucun coefficient n'est fixé et le calcul de celui-ci n'est qu'un élément, visé de manière non exhaustive, à prendre en considération pour évaluer la contribution au développement des biotopes urbains.

Ces dispositions doivent être fondamentalement revues.

Article 20

Les notions de « déplacement confortable et sûr », d'éclairage « suffisant » et de choix des dispositifs d'éclairage « de manière à ne pas nuire à l'habitabilité des bâtiments environnants et à limiter la pollution lumineuse et les perturbations de la faune et flore » manquent de précision et sont sujettes à une appréciation subjective.

Article 21

La notion de « confort acoustique et vibratoire optimal » est particulièrement floue, de même que l'obligation de « minimiser » le bruit du trafic et des activités « au plus proche de la source ». Il en va de même des critères de choix des aménagements, matériaux et revêtements, lesquels doivent notamment tenir compte des « qualités patrimoniales, paysagères et environnementales existantes de la chaussée ».

Article 23

Au paragraphe 1^{er}, les règles selon lesquelles la publicité « préserve la visibilité, l'accessibilité et la sécurité de la voirie » et ne « porte pas atteinte à la convivialité de l'espace ouvert public, ni à l'habitabilité des bâtiments environnants » manquent de clarté et sont sujettes à une appréciation subjective.

Il en va de même de la règle selon laquelle la publicité « fait l'objet d'un aménagement global qualitatif et d'un traitement esthétique en vue de son intégration cohérente dans le cadre environnant et ne nuit pas aux perspectives urbaines ».

La même observation vaut pour l'article 26 relatif aux dispositifs d'information.

Article 24

Au paragraphe 2, 2°, l'adverbe « préférentiellement » manque de précision.

Article 27

Le paragraphe 3, en ce qu'il prévoit que les espaces ouverts privés sont « préférentiellement » aménagés en un seul tenant et « participent à la préservation ou à l'amélioration de la continuité et de la qualité des maillages vert et bleu » manque de précision, revêt un caractère subjectif et relève plus du plan d'orientation stratégique³³ que de la règle de droit claire et prévisible.

Il en va de même du paragraphe 4 en ce qu'il prévoit que les sols de qualité sont « autant que possible » préservés et « mis en valeur ».

À cet égard, il convient de souligner que, selon l'auteur du projet, « les §§ 3 et 4 énoncent davantage des obligations de moyen dans le chef du porteur de projet »³⁴.

Article 30

La notion d'accès « aisé, sécurisé et confortable » est subjective et manque de précision.

Article 31

L'adverbe « préférentiellement » manque de précision. Il en va de même de la circonstance qu'« il n'est raisonnablement pas possible d'intégrer au bâti » les nouveaux emplacements de stationnement.

Article 32

Les notions de « proximité des voies d'accès » et de « proximité immédiate des différentes fonctions présentes dans l'espace ou desservies par celui-ci » manquent de précision. Au demeurant, la différence entre les notions de « proximité » et de « proximité immédiate » n'apparaît pas clairement.

³³ Voir, à ce propos, p. 235 du projet.

³⁴ Voir p. 208 du projet.

Article 33

La condition qui figure au paragraphe 3, alinéa 3, selon laquelle les emplacements pour vélos sécurisés et les dispositifs de production d'énergie concernés peuvent être installés « à condition que ceux-ci soient intégrés qualitativement dans cette zone », manque de précision, revêt un caractère subjectif et relève plus du plan d'orientation stratégique³⁵ que de la règle de droit claire et prévisible.

Cette disposition doit être fondamentalement revue.

Article 37

Au paragraphe 1^{er}, l'adverbe « préférentiellement » manque de précision. Il en va de même, au paragraphe 2, de l'expression « au strict minimum ».

TITRE II

Article 4

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en ce qu'il impose que « tout bâtiment existant est [...] le cas échéant, rénové », manque de précision quant à l'obligation positive de travaux qu'il impose.
2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui conditionne une démolition totale ou partielle à l'exercice d'une balance des intérêts, manque de précision et relève plus de la détermination d'un critère à prendre en considération dans un contexte planologique que d'une obligation dont l'objet est déterminé de manière précise et objective. Les éléments d'appréciation, dont notamment « les qualités architecturales », « la possibilité raisonnable de préserver le bâtiment existant dans de bonnes conditions », « la contribution [...] à l'intérêt public », « la cohérence du tissu urbain » ou l'analyse du cycle de vie du bâtiment, fondée sur la comparaison du bâtiment préservé ou rénové avec sa démolition et l'édification d'un bâtiment nouveau, revêtent en outre un caractère subjectif.

Article 5

1. La condition de convertibilité, visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, bien que clarifiée à l'article 3 du titre préliminaire, manque de précision.

Il en va d'autant plus ainsi que la liste de critères prévue à l'alinéa 2 est exemplative, vu la présence de l'adverbe « notamment » dans la version française du projet et le fait que le porteur de projet peut, selon le préambule, « présenter d'autres critères pertinents [...] pour démontrer que le bâtiment projeté sera convertible ».

³⁵ Voir, à ce propos, p. 235 du projet.

Enfin, l'auteur du projet reconnaît qu'il s'agit en l'espèce d'une « règle fixant un objectif précis, tout en laissant une certaine flexibilité au porteur de projet pour l'atteindre, ainsi qu'une certaine marge d'appréciation à l'autorité délivrante dans l'examen du projet ».

2. Les termes « la récupération de tout ou partie des matériaux et techniques mis en œuvre », repris au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, manquent également de précision au regard de la nécessité d'établir une règle de droit claire et prévisible.

3. Les termes « matériaux durables », non autrement définis, mentionnés au paragraphe 2, manquent également de clarté.

Article 6

Outre le fait qu'il recourt à des notions floues non autrement définies, comme « le renforcement du maillage vert et bleu » ou « le développement des biotopes urbains ainsi que des éléments du paysage », l'article 6 relève plus de l'objectif que sont supposées poursuivre les décisions d'urbanisme relatives à l'enveloppe extérieure des bâtiments, que de la règle de droit claire et prévisible.

Le préambule du projet précise par ailleurs, de manière contradictoire, que cette disposition est susceptible de s'appliquer « à tous les actes et travaux [...] même lorsqu'il s'agit de travaux pour lesquels une dispense de permis est prévue » mais que « les moyens d'y parvenir sont [...] à l'appréciation du porteur de projet, sous le contrôle de l'autorité délivrante qui appréciera la conformité du projet à l'article 6 » et concluant donc que « il n'apparaît pas opportun d'être [...] plus précis dans les moyens à imposer ».

Article 8

La notion de « densité équilibrée », non autrement définie, mentionnée à l'alinéa 1^{er}, est floue et manque de précision. En outre, elle semble relever plus de la détermination d'un critère à prendre en considération dans un contexte planologique, que d'une obligation dont l'objet est déterminé de manière précise et objective. Les critères d'appréciation listés à l'alinéa 2 revêtent par ailleurs un caractère subjectif.

Article 10

1. L'alinéa 2 gagnerait à mieux préciser lequel des deux éléments de référence, à savoir le front de bâtisse ou l'alignement, doit être préféré à l'autre pour calculer la profondeur. À cet égard, la seule présence des mots « le cas échéant » ne permet pas d'assurer une précision nécessaire à une règle de droit dont le non-respect est sanctionné pénalement.

2. À l'alinéa 3, les termes « la plus élevée possible » manquent de précision.

Article 11

Les critères de détermination de l'implantation du bâtiment repris au paragraphe 2, alinéa 2, dont notamment « la cohérence du tissu urbain », « la qualité paysagère et écologique des espaces ouverts » ou « la contribution à la ventilation du tissu urbain » relèvent plus de la détermination d'un critère à prendre en considération dans un contexte planologique que d'une obligation dont l'objet est déterminé de manière précise et objective et revêtent un caractère subjectif.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour le paragraphe 3.

Article 12

L'adverbe « anormalement », utilisé à l'alinéa 3, 3°, manque de précision.

Article 13

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les termes « pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte aux qualités architecturales et patrimoniales du contexte environnant » manquent de précision.

La même observation vaut pour le paragraphe 6.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, 1°, l'adverbe « anormalement » manque de précision.

3. En outre, les critères de détermination de la hauteur des bâtiments repris aux paragraphes 2 et 3 relèvent plus de la détermination de critères à prendre en considération dans un contexte planologique que d'une obligation dont l'objet est déterminé de manière précise et objective et revêtent un caractère subjectif.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 15.

Article 17

1. La notion d'« interaction positive », reprise à l'alinéa 1^{er} et non autrement définie, est floue.

2. Les termes « présentant une certaine activité », figurant à l'alinéa 2, 2°, manquent de précision.

Article 19

Les termes « détériorer l'esthétique » manquent de précision et sont subjectifs.

Article 20

À l'alinéa 1^{er}, 2^o, l'adverbe « préférentiellement » et les termes « albédo élevé » manquent de précision et font appel à une appréciation subjective.

Article 21

À l'alinéa 2, les termes « de manière cohérente » manquent de précision et sont subjectifs.

Article 22

1. Dans la mesure où le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, impose une obligation qui est sanctionnée pénalement, l'alinéa 2 du même paragraphe, qui régit une situation incompatible avec celle de l'alinéa 1^{er}, n'a pas de sens ni, partant, de véritable portée normative.

2. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 2^o, a), les termes « justifiés par des raisons techniques » manquent de précision.

3. Au b) du même 2^o, les termes « une distance appropriée » manquent de précision.

4. Au paragraphe 3, alinéa 2, les termes « porter atteinte aux qualités architecturales et patrimoniales du bâtiment et du contexte environnant » revêtent un caractère subjectif et ne relèvent pas de la règle de droit claire et prévisible.

La même observation vaut pour l'article 24, paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

Article 26

Certaines conditions reprises à l'alinéa 2, dont notamment « l'atteinte à la convivialité de l'espace ouvert », « l'atteinte [...] à l'habitabilité du bâtiment », l'« aménagement global qualitatif », ou le « traitement esthétique en vue de leur intégration cohérente dans le contexte environnant » relèvent plus de la détermination de critères à prendre en considération dans un contexte planologique que d'une obligation dont l'objet est déterminé de manière précise et objective. Elles revêtent en outre un caractère subjectif.

La même observation vaut pour l'article 27, § 1^{er}, en ce qui concerne l'obligation de respecter la « composition et les qualités architecturales ».

TITRE III

Article 3

L'adjectif « appropriée », mentionné au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2^o, manque de précision.

Article 6

L'obligation de « limiter la propagation des bruits » figurant au 1^o manque de précision.

La même observation vaut pour les notions d'accès ou d'évacuation « aisé » reprises à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, et à l'article 8, alinéas 3 et 4, pour l'obligation de dimensionner les locaux « en fonction du nombre, de la typologie et/ou de la superficie utile des unités d'occupation » mentionnée à l'article 8, qui revêt en outre un caractère subjectif, pour l'obligation de « limiter son impact sur l'écoulement des eaux » figurant à l'article 9, alinéa 1^{er}, ainsi que pour la condition relative au niveau des seuils des baies reprise à l'article 9, alinéa 2, 1^o, qui est « fonction de l'intensité moyenne ou élevée de l'aléa d'inondation ».

Article 10

Selon le préambule, la « mixité de typologie de logements » qui est imposée est susceptible de varier lorsque « les conditions particulières le justifient » et « ne sera pas appréciée de la même manière dans tous les projets. Plus l'immeuble sera grand, plus la mixité typologique devra être importante ». Il s'en déduit que cette notion manque de précision et revêt un caractère subjectif.

Article 13

1. La notion de superficie « proportionnée au nombre de chambres » figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, manque de précision.

Une observation identique ou analogue vaut pour le paragraphe 2, alinéa 2, l'article 16, § 2, 1^o, l'article 17, § 2, alinéa 2, et l'article 18, alinéa 1^{er}.

2. Les termes « facile d'accès » utilisés par le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, sont subjectifs.

Article 14

Les termes « le plus faible possible », mentionnés au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1^o, manquent de précision et sont sujets à une appréciation subjective.

Article 15

Le mot « paysage » n'est pas défini dans le projet soumis à examen, ni dans son préambule. Le dictionnaire Larousse le définit comme l'« étendue spatiale, naturelle ou transformée par l'homme, qui présente une certaine identité visuelle ou fonctionnelle » ou « vue d'ensemble que l'on a d'un point donné ».

Aucune de ces définitions communes ne permet de comprendre aisément ce qu'implique l'obligation de proposer « une vue directe sur le paysage » dans le contexte de la disposition soumise à examen.

La disposition sera revue.

Article 17

Les mots « facile d'accès », utilisés par le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, sont subjectifs.

Article 19

L'adverbe « aisément », mentionné à l'alinéa 2, présente un caractère subjectif.

Article 27

1. Le paragraphe 3, qui prévoit que le nombre d'emplacements de stationnement pour vélo est « déterminé sur la base d'une proposition motivée du demandeur », ne constitue pas une obligation dont l'objet est déterminé de manière suffisamment précise et objective.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 28, § 1^{er}.

2. Les critères mentionnés au paragraphe 3, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 28, § 1^{er}, alinéa 2, sont sujets à une appréciation subjective.

3. Au paragraphe 4, les notions d'« aisément accessibles » prévue au 3^o, de « proportionnée au nombre et aux types de vélos » prévue au 4^o, ainsi que d'« adéquats » et de « suffisant » prévues au 6^o, manquent de précision.

4. Au paragraphe 5, le mot « proximité » manque de précision.

ANNEXE

Article 20

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en ce qu'il prévoit que les équipements concernés sont « adéquatement » répartis au travers de l'unité d'occupation, manque de précision.

Article 21

Au 5^o, la notion de « force physique importante » sera définie.

III. ENTRÉE EN VIGUEUR

L'article 4 du projet fixe différentes dates d'entrée en vigueur selon les dispositions du RRU en projet, dates fixées respectivement à : un an après sa publication au *Moniteur belge*, mais au plus tôt le 1^{er} septembre 2025 (article 4, alinéa 1^{er}), trois ans après sa publication³⁶ au *Moniteur belge* (article 4, alinéa 2) et à une date qui sera arrêtée par le Ministre (article 4, alinéa 3).

Avant son abrogation par l'ordonnance du 30 novembre 2017, l'article 90 du CoBAT disposait comme suit :

« Le Règlement régional d'urbanisme entre en vigueur dans le délai fixé par le Gouvernement, ou à défaut quinze jours après sa publication au *Moniteur belge*.

Le règlement régional d'urbanisme est mis à la disposition du public dans chaque maison communale ou à la maison communale concernée lorsqu'il ne s'applique qu'à une partie du territoire régional, dans les trois jours de cette publication ».

Selon l'article 89/5 du CoBAT, inséré par l'ordonnance du 30 novembre 2017 :

« L'arrêté du Gouvernement adoptant définitivement le règlement régional est publié au *Moniteur belge*, lequel reproduit en même temps l'avis de la Commission régionale.

Le règlement entre en vigueur quinze jours après sa publication.

Le règlement régional complet, accompagné, le cas échéant, du rapport sur les incidences environnementales :

– est mis à la disposition du public sur le site internet de la Région et à la maison communale des communes concernées dans les trois jours de sa publication ;

– est transmis aux instances et administrations consultées durant la procédure ».

³⁶ La version française de l'article 4, alinéa 2, fait mention de la publication « du présent arrêté », tandis que la version néerlandaise fait mention de la publication « van dit artikel ».

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 novembre 2017 ne comportent aucun élément relatif à la modification ainsi intervenue³⁷. Cette modification ne laisse plus aucune possibilité au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur du RRU, ni, à fortiori, d'arrêter des dates différentes d'entrée en vigueur selon les dispositions de celui-ci.

À défaut d'une intervention préalable du législateur aux fins de modifier l'article 89/5 du CoBAT, l'article 4 est dépourvu de fondement juridique. Il sera omis.

L'article 2 du projet, qui entend régler, en miroir, de manière similaire, l'abrogation des différents titres du RRU adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Eu égard au caractère fondamental des observations relatives aux formalités préalables et des observations générales, les observations particulières se limitent aux observations suivantes.

PRÉAMBULE

1. Lors de la mention des formalités auxquelles le projet a été soumis, il convient de mentionner la date à laquelle celles-ci ont été accomplies³⁸.

Les dates des formalités suivantes seront donc corrigées comme suit :

- l'avis du Conseil de l'Environnement : 30/01/2023 ;
- l'avis de la Commission régionale de Mobilité : 30/01/2023 ;
- l'avis du Conseil consultatif du Logement : 16/12/2022 ;
- les avis de Bruxelles Mobilité : 9/2/2023 et 15/2/2023 ;
- l'avis de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale : 16/01/2023 ;
- l'avis du conseil communal d'Anderlecht : 30/03/2023 ;

³⁷ Si ce n'est que les articles 89/1 à 89/5 du CoBAT s'inspirent des dispositions du Code qui opèrent la transposition 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'. Parmi ces dispositions figurent les articles 19, § 2, et 26, § 2, relatifs à l'entrée en vigueur, respectivement, du plan régional de développement et du plan régional d'affectation du sol, qui fixent l'entrée en vigueur de ces plans de la même manière que l'article 89/5.

³⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 31 à 35 et formule F-3-4-3.

- l'avis du conseil communal d'Etterbeek : 28/02/2023 ; et
- l'avis du conseil communal d'Evere : 16/02/2023.

2. L'alinéa relatif à l'avis de la section de législation sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 76.660/2/V du Conseil d'État donné le 2 septembre 2024, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »³⁹.

TITRE PRÉLIMINAIRE

Article 3

1. Dans les définitions du « logement adaptable » et du « logement adapté », les termes « personne à mobilité réduite » ont été maintenus malgré le remplacement de ces termes dans l'annexe par les mots « personnes en situation de handicap ».

L'auteur du projet vérifiera que telle est bien son intention. Dans l'affirmative, il conviendra de justifier cette distinction, en particulier eu égard aux obligations positives qui découlent notamment de l'article 22^{ter} de la Constitution.

La même observation vaut pour les articles 19 et 23 du titre III, ainsi que pour l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'annexe.

2. Dans la définition de la « publicité associée à l'enseigne », il convient de préciser quel type de « permis » est visé.

TITRE I^{ER}

Article 2

Par hypothèse, l'article 2 ne peut trouver à s'appliquer aux actes et travaux visés à l'article 1^{er}, § 2, 2^o, du titre préliminaire. L'article 2 gagnerait à le préciser.

Article 14

Outre ce qui a été formulé dans l'observation générale n° II, la vitesse commerciale des transports en commun, leur régularité et leur sécurité ne relèvent pas de la police de l'urbanisme mais de celle des transports publics.

³⁹ *Ibidem*, recommandation n° 36.1 adaptée et formule F 3-5-2 adaptée.

La disposition à l'examen sera revue aux fins de préciser les obligations qui sont concrètement imposées en termes d'aménagement de la voirie aux fins d'éviter toute confusion avec une réglementation relative aux transports publics, qui ne saurait trouver de fondement juridique dans le CoBAT.

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il n'y a pas lieu de faire référence à « la demande », puisque selon l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du titre préliminaire, le RRU en projet entend s'appliquer notamment à des actes dispensés de l'obtention de permis.

Article 23

La disposition à l'examen entend régler, en son paragraphe 2, 3^o, l'objet même de la publicité, en prévoyant que 25 % du temps d'affichage est consacré à de l'affichage événementiel ou d'intérêt public et 100 % du temps d'affichage est consacré à de l'affichage d'intérêt public en situation d'urgence ou de crise.

Une telle règle, qui vise le contenu même du message délivré, en dehors, en particulier, de toute question de sécurité de la voirie, ne constitue pas une mesure de police en matière d'urbanisme.

Elle ne peut donc trouver de fondement juridique dans les articles 87 et suivants du CoBAT.

Le paragraphe 2, 3^o, sera dès lors omis.

Article 25

À défaut d'autre précision, toute disposition qui fixe un nombre de jours, vise des jours civils, dénommés par la disposition en projet « jours calendaires ». Le mot « calendaires » est donc inutile et sera omis.

La même observation vaut pour les articles 28 à 30 du titre II.

TITRE II

Article 1^{er}

L'article 1^{er} se donne pour objet de définir les objectifs que poursuit le titre II, sans comporter de règle de droit.

Une telle disposition est dépourvue de valeur normative.

Elle sera omise.

Cette observation vaut également pour l'article 1^{er} du titre III et pour l'article 1^{er} de l'annexe.

Article 11

Cette disposition gagnerait à préciser les hypothèses dans lesquelles un « retrait latéral est imposé », à tout le moins en mentionnant les fondements ou instruments juridiques susceptibles de l'imposer.

Le dispositif sera revu en ce sens.

TITRE III

Article 3

Le paragraphe 2 entend interdire les espaces non habitables dont la hauteur sous plafond est inférieure à 2,20 m.

Un espace non habitable est défini dans le titre préliminaire comme l'« [e]space d'un bâtiment destiné au séjour temporaire des personnes, tel qu'un couloir, une toilette, une salle d'eau, un local⁴⁰ ou *espace de rangement*, un garage, une salle de réunion ou un vestiaire » (italiques ajoutés).

En particulier, l'interdiction des espaces de rangement, et notamment ceux qui seraient placés sous le versant d'une toiture ou d'un escalier, de moins de 2,20 m de hauteur pose question au regard du principe du raisonnable. Cela est d'autant plus le cas qu'aucune exception n'existe lorsque ceux-ci sont placés sous de tels versants, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 1^{er} à propos des espaces habitables.

La disposition sera réexaminée et, le cas échéant, revue.

*

⁴⁰ La notion de « local » figure dans la version française de la définition, non dans sa version néerlandaise.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1.1. Overeenkomstig de artikelen 89/3 en 97 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het “BWRO”) moeten de ontwerpen van uitwerking, wijziging en opheffing van gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen onderworpen worden aan een openbaar onderzoek.

In artikel 89/3, § 1, derde en vierde lid, van het BWRO wordt voorts het volgende bepaald:

“Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen. Het voorwerp en de begin- en de einddatum worden aangekondigd, volgens de modaliteiten die zijn vastgesteld door de Regering:

- door aanplakbiljetten in elke gemeente van het Gewest die betrokken is bij het ontwerp van verordening;
- door een bericht in het Belgisch Staatsblad en in verschillende Nederlandstalige en Franstalige dagbladen die in het Gewest worden verspreid;
- op de website van het Gewest;
- wanneer het ontwerp van verordening betrekking heeft op het hele gewestelijke grondgebied, door een mededeling op radio.

Het ontwerp van verordening en het milieueffectenrapport of, in voorkomend geval, de documenten, adviezen en beslissing bedoeld in artikel 89/2, worden tijdens de duur van het onderzoek ter inzage van de bevolking neergelegd in het gemeentehuis van elke gemeente van het Gewest die betrokken is bij het ontwerp van verordening. Ze worden ook ter beschikking gesteld op het internet.

(...).”

Voor de organisatie van het openbaar onderzoek dient tevens rekening te worden gehouden met de beginselen vastgelegd in artikel 6 van het BWRO en met de onderzoeksmodaliteiten die zijn vastgelegd in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 ‘betreffende de openbare onderzoeken op het gebied van ruimtelijke ordening, stedenbouw en leefmilieu’. In dat besluit wordt onder meer het volgende bepaald:

“Art. 2. § 1. Het openbaar onderzoek wordt aangekondigd ten laatste de derde dag vóór de datum van de opening van het onderzoek en tijdens de hele duur ervan.

§ 2. Het gemeentebestuur hangt aan het gemeentehuis een bericht van onderzoek uit dat overeenkomt met het model onder de bij dit besluit gevoegde bijlagen dat van toepassing is op het georganiseerde onderzoek. (...)

Het gemeentebestuur publiceert dit bericht van onderzoek ook op de website van de gemeente.

Art. 3. Tijdens de hele duur van het onderzoek kan het volledig dossier dat er het voorwerp van is bij het gemeentebestuur geraadpleegd worden door eender wie en dit elke dag dat de dienst voor het publiek toegankelijk is, tussen 09.00 en 12.00 uur en ten minste één dag van de week, na afspraak, 's avonds, tot 20.00 uur.

Art. 4. § 1. Ten minste een halve dag per week kan iedereen technische uitleg krijgen over het dossier dat het voorwerp is van een onderzoek. (...)

Art. 5. Ten minste een halve dag per week moet iedereen mondeling opmerkingen en bezwaren kunnen maken ten overstaan van het personeel van het gemeentebestuur bij wie het dossier kan worden geraadpleegd dat het voorwerp is van het openbaar onderzoek.

Een lid van dit personeel schrijft deze opmerkingen en klachten over, nodigt hun auteur uit om het origineel van deze transcriptie te ondertekenen en overhandigt hem onmiddellijk een gratis kopie daarvan.”

1.2. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt *in casu* op verschillende punten ofwel dat niet kan worden aangetoond dat de regels voor dat onderzoek volledig in acht zijn genomen, ofwel dat onregelmatigheden zijn gepleegd.

De afdeling Wetgeving merkt in dat verband het volgende op:

1° Wat betreft de verplichting tot aanplakking waarin artikel 2, § 2, eerste lid, van het regeringsbesluit van 25 april 2019 voorziet, zijn er negen gemeenten die de informatie ter staving van de regelmatigheid van de procedure niet hebben bezorgd, hetzij doordat ze geen enkel gegeven in verband met die verplichting aanvoeren,¹ hetzij doordat ze per e-mail verklaren aan die verplichting voldaan te hebben maar geen stukken overleggen die hun bewering afdoend staven.²

¹ De gemeenten Oudergem, Vorst, Jette, Koekelberg en Sint-Lambrechts-Woluwe.

² De gemeenten Brussel, Sint-Jans-Molenbeek, Watermaal-Bosvoorde en Sint-Pieters-Woluwe.

2° Wat betreft de datum en de duur van die aanplakking, voorgeschreven in artikel 2, § 1, van het regeringsbesluit van 25 april 2019, verstrekken slechts twee gemeenten het bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de procedure in dat opzicht regelmatig verlopen is.³ Van de overige gemeenten is er één gemeente die bewijsmateriaal aanvoert waarmee de aanvangsdatum van de aanplakking maar niet de duur ervan kan worden bevestigd,⁴ is er een andere gemeente die de aanvangsdatum bevestigt maar geen voldoende bewijskrachtige stukken overlegt ter staving van haar bewering,⁵ zijn er veertien gemeenten die geen enkel gegeven in verband met die verplichting aanvoeren,⁶ en is er één gemeente die een stuk overlegt waaruit blijkt dat de aanplakking bij haar niet in overeenstemming met de regelgeving gebeurd is.⁷

3° Wat betreft de verplichting het bericht op de website van de gemeente te publiceren, voorgeschreven in artikel 2, § 2, tweede lid, van het regeringsbesluit van 25 april 2019, zijn er zeven gemeenten die de informatie ter staving van de regelmatigheid van de procedure niet hebben bezorgd, hetzij doordat ze geen enkel gegeven in verband met die verplichting aanvoeren,⁸ hetzij doordat ze per e-mail verklaren aan die verplichting voldaan te hebben maar geen stukken overleggen die hun bewering afdoend staven.⁹

4° Wat betreft de mogelijkheid het dossier bij het gemeentebestuur te raadplegen, zoals daarin is voorzien in artikel 3 van het regeringsbesluit van 25 april 2019, is er één gemeente die geen enkel gegeven bezorgt dat kan aantonen dat die raadpleging inderdaad in overeenstemming met de regelgeving mogelijk is gemaakt,¹⁰ en zijn er tien gemeenten die niet hebben voorzien in een mogelijkheid tot raadpleging die in overeenstemming is met de regelgeving, hetzij doordat ze tijdstippen voor de raadpleging voorstellen die niet in overeenstemming zijn met die waarin het regeringsbesluit van 25 april 2019 voorziet,¹¹ hetzij doordat ze voorschrijven dat raadplegingen in de voormiddag enkel na afspraak mogelijk zijn,¹² hetzij doordat ze het zo geregeld hebben dat het dossier enkel op bepaalde dagen door het publiek kan worden geraadpleegd.¹³

5° Wat betreft de mogelijkheid technische uitleg te krijgen over het dossier waarvoor het onderzoek is gestart, zoals daarin is voorzien in artikel 4 van het regeringsbesluit van 25 april 2019, is er één gemeente die geen enkel gegeven bezorgt dat kan aantonen dat die

³ De gemeenten Ganshoren en Elsene.

⁴ De gemeente Schaarbeek.

⁵ De gemeente Sint-Jans-Molenbeek.

⁶ De gemeenten Oudergem, Sint-Agatha-Berchem, Brussel, Etterbeek, Evere, Vorst, Jette, Koekelberg, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node, Ukkel, Watermaal-Bosvoorde, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe.

⁷ De gemeente Anderlecht: aanplakking “van 8 december tot en met 12 december”.

⁸ De gemeenten Brussel, Etterbeek, Koekelberg, Sint-Gillis, Schaarbeek en Sint-Pieters-Woluwe.

⁹ De gemeente Elsene.

¹⁰ De gemeente Koekelberg.

¹¹ De gemeenten Anderlecht en Sint-Pieters-Woluwe.

¹² De gemeenten Etterbeek, Evere, Vorst, Sint-Gillis, Ukkel, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe.

¹³ De gemeenten Sint-Gillis en Sint-Joost-ten-Node. Wat de gemeente Ganshoren betreft, verschilt de informatie over de dagen waarop het dossier geraadpleegd kan worden naargelang het gaat om het bericht dat aan het gemeentehuis is aangeplakt dan wel om het bericht op de website van de gemeente.

mogelijkheid daadwerkelijk geboden is,¹⁴ terwijl een andere gemeente die mogelijkheid beperkt tot het uitwisselen van informatie per e-mail, wat niet strookt met de regelgeving.¹⁵

6° Wat betreft de mogelijkheid om mondeling opmerkingen en bezwaren te maken, zoals daarin is voorzien in artikel 5 van het regeringsbesluit van 25 april 2019, is er één gemeente die geen enkel element bezorgt dat kan aantonen dat die mogelijkheid daadwerkelijk geboden is,¹⁶ terwijl een andere gemeente het zo geregeld heeft dat opmerkingen en bezwaren enkel schriftelijk (per post of per e-mail) kunnen worden gemaakt, wat niet strookt met de regelgeving.¹⁷

Uit dit alles volgt dat het openbaar onderzoek dat op het grondgebied van elk van de negentien Brusselse gemeenten moest worden georganiseerd, voor tien van die gemeenten is gevoerd op een manier die niet beantwoordt aan het voorschrift van het regeringsbesluit van 25 april 2019,¹⁸ en dat voor de negen overige gemeenten niet is aangetoond dat de procedure regelmatig verlopen is.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste op regelmatige wijze vervuld wordt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

2.1. Op het einde van de aanhef (p. 536) wordt melding gemaakt van het volgende:

“Uit deze memorie van toelichting blijkt dat de wijzigingen die naar aanleiding van de onderzoekshandelingen (openbaar onderzoek en adviezen van de instanties) werden aangebracht aan het ontwerp formeel of wetgevingstechnisch zijn of, voor wat de inhoud betreft, tot doel hebben te reageren op de bezwaren en adviezen van de instanties. Zoals blijkt uit de voorgaande uiteenzettingen zijn deze wijzigingen niet groot en kunnen ze geen significante effecten hebben op het leefmilieu. Het ontwerp van GSV moet dan ook niet opnieuw worden onderworpen aan de onderzoekshandelingen, in overeenstemming met artikel 89/3.”

De regering refereert daarmee aan de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State,¹⁹ die stelt dat, om te voorkomen dat een openbaar onderzoek over een ontwerp ieder nuttig effect verliest, dat onderzoek moet worden overgedaan

¹⁴ De gemeente Koekelberg.

¹⁵ De gemeente Evere.

¹⁶ De gemeente Koekelberg.

¹⁷ De gemeente Oudergem.

¹⁸ De gemeenten Anderlecht, Oudergem, Etterbeek, Evere, Vorst, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node, Ukkel, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe.

¹⁹ Zie onder meer RvS 11 februari 2022, nr. 252.964, *Azzabi-Racette en Azzabi*; 8 mei 2013, nr. 223.449, *Alexandre*; 2 januari 2010, nr. 199.462, *Quarneau en Darteville*; 11 februari 1999, nr. 78.708, *Delstanche c.s.*

indien men voornemens is in het ontwerp een wezenlijke wijziging aan te brengen die niet is gebaseerd op een opmerking die tijdens het onderzoek is gemaakt.

Dat neemt niet weg dat de vermelding die in de aanhef van het ontwerp staat, een zeer algemene principiële bewering is die niet gestaafd wordt.

Voor elke wijziging die in het ontwerp van gewestelijke stedenbouwkundige verordening (hierna: "GSV") wordt aangebracht, moet de regering bijgevolg kunnen aantonen en duidelijk kunnen aangeven:

– in welk opzicht met die wijziging gereageerd wordt op een bezwaar dat tijdens het openbaar onderzoek is gemaakt, en

– indien met de wijziging niet gereageerd wordt op een dergelijk bezwaar, op welke gronden wordt geoordeeld dat die wijziging hetzij louter vormelijk of wetgevingstechnisch is, hetzij klein is, en geen aanzienlijke impact heeft op het leefmilieu.

In dat opzicht schiet de aanhef van het ontwerp op verschillende punten tekort. De redenen voor de aangebrachte wijzigingen zijn trouwens des te moeilijker te begrijpen daar de aanhef geen bespreking bevat van elk artikel van het ontwerp zoals dat gewijzigd is ten gevolge van het vervullen van de voorafgaande vormvereisten, maar wel een bespreking die opgebouwd is in functie van de bepalingen van de tekst waarover een openbaar onderzoek is gehouden en die voor advies aan de adviesorganen is voorgelegd,²⁰ en waarvan de nummering niet overeenstemt met het voorliggende ontwerp.

In verband met verscheidene bepalingen geeft de aanhef aan dat nieuwe bepalingen ingevoegd zijn of dat ontworpen bepalingen zijn gewijzigd om gevolg te geven aan bezwaren en aan adviezen van adviesorganen, maar hij geeft daarover geen nadere precisering.²¹ *Pro memorie* zij evenwel vermeld dat de steller van het ontwerp moet kunnen aantonen dat het nieuwe dispositief daadwerkelijk gevolg geeft aan een of meerdere bezwaren (en niet aan de adviezen van de adviesorganen), in elk geval wat betreft de wijzigingen die niet louter vormelijk, wetgevingstechnisch of klein zijn.

Heel het ontwerp moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht, en de aanhef moet in voorkomend geval dienovereenkomstig naar behoren worden aangevuld.

2.2. Gelet op de rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waarnaar hierboven verwezen is, rijzen voorts vragen over een aantal wijzigingen die ten gevolge van het openbaar onderzoek en/of de raadpleging van de betrokken instanties zijn aangebracht in het ontwerp van GSV.

²⁰ Zo wordt voor sommige nieuwe bepalingen ofwel geen verantwoording gegeven, ofwel moet deze gezocht worden in de bespreking van andere bepalingen (zie bijvoorbeeld artikel 19, dat artikel 20 geworden is, van titel I en artikel 33, § 3, derde lid, van dezelfde titel, in zoverre dat verwijst naar de voorzieningen voor energieproductie op basis van hernieuwbare energie, alsook de nieuwe artikelen 18 en 19 van de bijlage).

²¹ Bij wijze van voorbeeld kan men de wijzigingen vermelden die worden aangebracht in artikel 16 (p. 173 van het ontwerp) en in artikel 27, dat artikel 30 geworden is, van titel I (p. 219 van het ontwerp), alsook de invoeging van de nieuwe artikelen 24 en 26 in diezelfde titel I (p. 196 van het ontwerp).

Dat geldt in het bijzonder voor de volgende wijzigingen:

– In de bijlage zijn de woorden “personen met beperkte mobiliteit” telkens vervangen door de woorden “personen met een handicap”. In tegenstelling tot wat de aanhef in verband met artikel 1 van de bijlage vermeldt, lijkt die wijziging niet zomaar te kunnen worden beschouwd als een louter vormelijke of een kleine wijziging: het laat zich immers aanzien dat ze het toepassingsgebied van de betrokken bepalingen kan wijzigen.

Zo wordt het begrip “[p]ersoon met een handicap” in artikel 3 van de voorafgaande titel erg ruim gedefinieerd als “[p]ersoon die fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen ondervindt en (...) desgevallend een persoon met beperkte mobiliteit [kan] zijn. Wordt gelijkgesteld met een persoon met een handicap: de persoon die in zijn bewegingen gehinderd wordt door zijn lichaamslengte, zijn toestand, zijn tijdelijke handicap of door de toestellen of hulpmiddelen waarvan hij afhankelijk is om zich te verplaatsen”. Die definitie omvat weliswaar de “personen met beperkte mobiliteit”, maar blijkt veel ruimer en inclusiever te zijn dan dat laatstgenoemde begrip.²²

De aanhef geeft in dat verband de volgende uitleg (p. 485 van het ontwerp):

“De titel van de Bijlage is gewijzigd op basis van een voorstel van de gemeente Elsene en de GOC, om de woorden ‘personen met beperkte mobiliteit’ te vervangen door de woorden ‘personen met een handicap’. De term ‘personen met beperkte mobiliteit’ omvat enkel personen met een beperkte lichamelijke mobiliteit, tijdelijk of permanent, omwille van fysieke redenen (fysieke handicap, mensen in een rolstoel, mensen die een wandelstok gebruiken, enz.). De term ‘personen met een handicap’ dekt niet alleen fysieke, maar ook mentale, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen. De term ‘personen met een handicap’ is meer in overeenstemming met artikel 1 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, ondertekend in New York op 30 maart 2007 en aangenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij ordonnantie van 14 mei 2009, en met artikel 22ter van de Grondwet. In de verklarende woordenlijst is een definitie opgenomen van ‘persoon met een handicap’. Deze is gebaseerd op de definitie in het voornoemde Verdrag van de Verenigde Naties. Om zo breed mogelijk te zijn, heeft de definitie betrekking op ‘personen die fysieke, mentale, verstandelijke of intellectuele beperkingen hebben, die desgevallend ook personen met beperkte mobiliteit kunnen zijn’. Daarnaast worden personen met beperkte mobiliteit die in hun bewegingen worden belemmerd door hun grootte, toestand of tijdelijke handicap, of door de apparaten of instrumenten die ze nodig hebben om zich te verplaatsen, gelijkgesteld met personen met een handicap.”

Uit de aanhef blijkt dus niet dat de aldus aangebrachte wijziging gevolg zou geven aan een of meerdere bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn gemaakt, maar veeleer dat ze enkel uit adviezen van geraadpleegde instanties voortvloeit, adviezen die niet verward mogen worden met het openbaar onderzoek.²³ Als dat inderdaad het geval is, kan de afdeling Wetgeving op basis van het dossier dat haar bezorgd is, niet concluderen dat een dergelijke aanpassing, doordat die slechts een kleine impact zou hebben op het geheel van maatregelen waarin het oorspronkelijke

²² Waardoor de definitie strookt met de positieve verplichtingen die met name uit artikel 22ter van de Grondwet voortvloeien.

²³ Zie in dat verband RvS 11 februari 2022, nr. 252.964, *Azzabi-Racette en Azzabi*.

ontwerp voorziet voor personen met beperkte mobiliteit, niet zou nopen tot een nieuw openbaar onderzoek.

– Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 18 van de bijlage. Die bepaling expliciteert de voorwaarden inzake toegang van personen met een handicap tot de haltes van het openbaar vervoer. Uit de documenten die aan de afdeling Wetgeving bezorgd zijn, blijkt dat die voorwaarden niet werden opgelegd door het ontwerp van GSV waarover een openbaar onderzoek is gehouden. Er kan niet zomaar van uitgegaan worden dat het om kleine wijzigingen gaat, gelet op het aantal haltes van het openbaar vervoer die zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden, gelet op het belang van de toegang tot het openbaar vervoer voor personen met een handicap en gelet op de mogelijke impact van die maatregelen op de andere gebruikers. Op basis van de korte overwegingen met betrekking tot die aangelegenheid in de aanhef van het ontworpen besluit (p. 501), valt echter niet in te zien of die wijzigingen gevolg geven aan bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn gemaakt dan wel of het gaat om kleine preciseringen van de verplichting opgelegd in artikel 14, § 3, van titel I, zoals die bepaling aan het openbaar onderzoek onderworpen is. Dit gebrek aan toelichting doet vragen rijzen in het licht van de rechtspraak waarnaar hierboven verwezen is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. TOEPASSINGSGEBIED

Artikel 1, § 2, van de voorafgaande titel van de GSV bepaalt dat deze verordening van toepassing is op de handelingen en werken waarvoor, krachtens artikel 98, § 1, eerste lid, van het BWRO, een stedenbouwkundige vergunning vereist is, alsook op de handelingen en werken die, terwijl daarvoor, krachtens die bepaling, in principe een stedenbouwkundige vergunning vereist is, daarvan vrijgesteld zijn bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgesteld op basis van artikel 98, § 2, of van artikel 98, § 2/1, van het BWRO, ofwel vanwege hun geringe omvang (in voorkomend geval op stedenbouwkundig of patrimoniaal vlak)²⁴, ofwel op grond van de ontbrekende relevantie van dat vereiste voor de betreffende handelingen en werken.

Zo zijn ook de handelingen en werken waarvoor niet krachtens artikel 98, § 1, van het BWRO, maar wel, overeenkomstig artikel 98, § 3, van hetzelfde Wetboek, krachtens een stedenbouwkundige verordening, een vergunning vereist is, onderworpen aan de bepalingen van de GSV.

Tot slot zijn ook de handelingen waarvoor krachtens artikel 103 van het BWRO een verkavelingsvergunning vereist is en de handelingen en werken waarvoor een verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning vereist is en waarvoor krachtens artikel 198 van het BWRO een stedenbouwkundig attest is afgegeven, onderworpen aan de GSV.

²⁴ Artikel 98, § 2/1, van het BWRO, voor wat betreft de handelingen en werken die betrekking hebben op de goederen die ingeschreven zijn op de bewaarlijst of die beschermd zijn of waarvoor de inschrijving of bescherming lopende is.

Het toepassingsgebied van de GSV wordt zodoende aldus gedefinieerd dat daarin het grootst mogelijke aantal handelingen en werken vallen, of daarvoor nu een stedenbouwkundige vergunning vereist, ze daarvan vrijgesteld zijn, een verkavelingsvergunning vereist is of een stedenbouwkundig attest vereist is

De handelingen inzake verdeling, bedoeld in artikel 104 van het BWRO, vallen daarentegen niet binnen het toepassingsgebied van de GSV. Het gaat om de handelingen inzake verdeling waarvoor overeenkomstig artikel 103 van het BWRO geen verkavelingsvergunning vereist is. Het gaat bijgevolg om handelingen die, hoewel daarbij een onroerend goed verdeeld wordt, er niet toe strekken daar een verkeersweg aan te leggen of te verlengen die de verbinding maakt met een of meer onbebouwde kavels waarvan er minstens één is bestemd voor bewoning en die er worden aangelegd om ze over te dragen of voor meer dan negen jaar te verhuren.

De aldus beoogde verdelingen, waarvoor geen vergunning vereist is, kunnen bijvoorbeeld die zijn waarbij op het goed een verkeersweg aangelegd of verlengd wordt die de verbinding maakt met een of meer onbebouwde kavels waarvan geen enkele bestemd zal zijn voor bewoning.

Het is de afdeling Wetgeving *a priori* niet duidelijk hoe, gelet op het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verankerde gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, het verschil in behandeling tussen personen naargelang van de aldus bedoelde categorieën verrichtingen, redelijkerwijze te verantwoorden valt.

Wat die kwestie betreft, blijkt uit de aanhef van het ontwerpbesluit het volgende:

“Reclamanten en de stad Brussel stellen voor om een zesde lid toe te voegen aan paragraaf 2 [van artikel 1 van de voorafgaande titel] in verband met artikel 104 van het BWRO.”

In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt het volgende antwoord gegeven op die verzoeken:

“Het Gewest wenst niet dat de splitsingsoperatie bedoeld in artikel 104 van het BWRO onderworpen wordt aan de GSV.”

Met dat antwoord geeft de steller van het ontwerp slechts uiting aan zijn wens en rechtvaardigt hij niet het hierboven beschreven verschil in behandeling.

Indien de steller van het ontwerp geen redelijke, relevante en afdoende redenen kan geven om dat verschil in behandeling te rechtvaardigen, moet hij het toepassingsgebied van de ontworpen verordening herzien.²⁵

²⁵ Zie in vergelijkbare zin advies 40.754/2/V van 11 september 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2006 ‘tot goedkeuring van de Titels I tot VIII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening, van toepassing op het volledige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

II. BEGINSEL VAN DE WETTELIJKHEID VAN DE STRAFBAARSTELLINGEN IN STRAFZAKEN²⁶

Luidens artikel 300, 3°, van het BWRO geldt als misdrijf het op welke wijze dan ook inbreuk plegen op de verordenende voorschriften. Bij artikel 306, eerste lid, van hetzelfde wetboek worden zij die één van de in artikel 300 genoemde misdrijven hebben begaan, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en een geldboete van 100 tot 25.000 euro of met één van deze straffen alleen. Luidens artikel 306, tweede lid, van hetzelfde wetboek, bedragen die straffen bovendien vijftien dagen tot twee jaar gevangenisstraf en een geldboete van 500 tot 50.000 euro, of één van deze straffen alleen, indien de schuldigen aan de in het artikel 300 omschreven misdrijven, personen zijn die wegens hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur stellen, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen opstellen. Hetzelfde geldt voor “degenen die bij die verrichtingen als tussenpersoon optreden”.

Gelet op die strafrechtelijke bepalingen moet het ontwerpbesluit dus onderzocht worden in het licht van, met name, het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen in strafzaken, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet. Dat beginsel vloeit voort uit de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het wettelijkheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het wettelijkheidsbeginsel in strafzaken zouden schenden.²⁷

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft in dat verband het volgende gesteld:²⁸

“146. (...) en raison même du caractère général des lois, leur rédaction ne peut pas revêtir une précision absolue. L'une des techniques-types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi beaucoup de

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zie bijvoorbeeld: GwH 2 februari 2023, nr. 18/2023, B.6.2.; 10 juli 2024, nr. 83/2024, B.15.

²⁸ EHRM 27 augustus 2024, *Yasak v. Turkije*.

lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (...). Dès lors, dans quelque système juridique que ce soit, aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, y compris une disposition de droit pénal, il existe inévitablement un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, en tenant compte des évolutions de la pratique quotidienne (...). En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or, le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation (...).

147. Il est ainsi solidement établi dans la tradition juridique des États parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal. L'article 7 de la Convention ne saurait être interprété comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible (...).

148. La Cour rappelle également que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre, ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires (...). La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (...)."

Gelet op de voornoemde beginselen is de afdeling Wetgeving, in het stadium van de preventieve controle die zij uitvoert, niet bij machte om, systematische en definitief te besluiten of het ene of het andere ontworpen dispositief al dan niet verenigbaar is met het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen in strafzaken. Het is daarentegen wel haar taak te wijzen op bepaalde aandachtspunten met betrekking tot elementen van de tekst die aan haar voorgelegd is, opdat die verenigbaarheid naar behoren verwezenlijkt kan worden.

Er dient van meet af aan opgemerkt te worden dat de vaagheid van sommige ontworpen bepalingen niet op basis van de algemene reden aangevoerd in de aanhef van het ontwerpbesluit aanvaard kan worden, luidens welke de steller van het ontwerp het opportuun acht dat in bepaalde gevallen een discretionaire beoordelingsbevoegdheid gelaten wordt aan de overheid die die bepalingen moet toepassen bij de afgifte van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning dan wel van een stedenbouwkundig attest.

Zoals hierboven vermeld, is het immers de bedoeling dat de ontworpen verordening niet alleen van toepassing is op handelingen en werken waarvoor een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist is, maar eveneens op handelingen en werken die momenteel, bij een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vastgesteld op basis van artikel 98, § 2, of van artikel 98, § 2/1, van het BWRO, vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning op grond van het geringe belang ervan of van de ontbrekende relevantie van dat vereiste voor de betreffende handelingen en werken zodat de vergunnende overheid niet optreedt en niet mag optreden vóór de uitvoering ervan.

Bovendien kan zelfs wat de handelingen en werken betreft waarvoor krachtens het recht van het Brussels Gewest momenteel een vergunningsplicht geldt, niet uitgesloten worden dat bepaalde daarvan in de toekomst krachtens artikel 98, § 2 en § 2/1, van het BWRO, vrijgesteld zouden worden van een vergunning.

Er dient opgemerkt te worden dat in de aanhef van het ontwerp vermeld wordt dat tal van adviesinstanties en reclamanten gewezen hebben op de bijzondere vaagheid van bepaalde verplichtingen die bij de ontworpen GSV opgelegd worden, welke verplichtingen in verschillende opzichten meer weg hebben van doeleinden die moeten worden nagestreefd of met gedragslijnen of richtlijnen, dan dat ze een duidelijke en voorzienbare rechtsregel vormen.

Wat de bepalingen betreft waarop de hierboven aangehaalde bezwaren slaan, gaat het met name om de volgende bepalingen:

VOORAFGAANDE TITEL

Artikel 3

1. In tegenstelling tot wat in de aanhef van het ontwerpbesluit staat,²⁹ is de definitie van het begrip “nabijgelegen gebouw” onduidelijk en veeleer pleonastisch aangezien daarin gesteld wordt dat het gaat om het “gebouw in de omgeving van het terrein in kwestie”.

Hetzelfde geldt voor de definitie van het begrip “omliggende context”, luidens welke het gaat om het “geheel van de bebouwde en niet-bebouwde elementen die het bestaande referentiekader in de omgeving van een gebouw vormen”.

2. In de definitie van het begrip “stadsbeeld” lijken de woorden “en dit van korte uitzichten op de plaatselijke straat- en wijkschaal tot lange uitzichten op schaal van de stad” onduidelijk.

TITEL I

Artikel 1

In artikel 1 worden alleen, op een vage en subjectieve manier, doelstellingen geformuleerd die met de aanleg van openbare of private open ruimtes moeten worden nagestreefd.

Een dergelijke bepaling, die neerkomt op een – overigens subjectieve – gedragslijn, hoort niet thuis in een tekst waarvan de niet-naleving strafrechtelijk bestraft wordt.

²⁹ Zie p. 65 en 66 van het ontwerp.

Die bepaling moet weggelaten worden.³⁰

Artikel 3

Artikel 3 is gesteld in de vorm van doelstellingen die gehaald of “nagestreefd” moeten worden, zoals sommige reclamanten alsook de gemeente Vorst opmerken.³¹ Bovendien zijn die doelstellingen zelf onduidelijk, zoals “de continuïteit van (...) de open uitzichten en stadsgezichten”.

Artikel 4

De volgende begrippen zijn onnauwkeurig en hebben meer weg van te halen doelstellingen dan dat ze een duidelijke en voorzienbare rechtsregel uitmaken:

- de inrichting van de openbare open ruimte om “flexibel te kunnen worden gebruikt en gemakkelijk te kunnen worden aangepast aan veranderende behoeften”;
- de “leesbaarheid” en “eenvoud” van een dergelijke ruimte;
- ruimte die “[bijdraagt] aan het veiligheidsgevoel”;
- ruimte “aangepast (...) aan ieders behoeften”.

Artikel 5

De regel volgens welke de ruimte bestemd voor bepaalde functies of activiteiten “gemaximaliseerd [wordt] rekening houdend met de context en de multimodale specialisatie van de wegen” is onnauwkeurig en vormt veeleer een criterium waarmee in een planologische context rekening moet worden gehouden dan een verplichting waarvan de inhoud nauwkeurig en objectief is vastgesteld.

Artikel 6

Het begrip bundeling “bij voorkeur onder de voetgangersweg”, de woorden “passende afstand” en “voldoende” alsook de vermelding dat de inspectieputten “het comfort van de openbare open ruimte niet [mogen] schaden”, zijn te vaag en laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

³⁰ Dezelfde opmerking geldt niet voor het artikel 1 van de titels II en III en van de bijlage aangezien daarin telkens staat dat de bepalingen van die titels of die bijlage de in die titels of in die bijlage vermelde doelstellingen nastreven. Zie evenwel de bijzondere opmerking in verband met die artikelen.

³¹ Zie p. 104 en 105 van het ontwerp.

Artikel 7

In tegenstelling tot wat in de aanhef staat, zijn de woorden “wordt gerationaliseerd en voor verschillende functies gebruikt” in paragraaf 1, eerste lid, niet duidelijk genoeg. Hetzelfde geldt voor de woorden “bij voorkeur” in paragraaf 3.

Zo laat de verplichting, vervat in paragraaf 4, om “voldoende” voorzieningen voor afvalinzameling te plaatsen “naargelang de behoeften”, ruimte voor een subjectieve beoordeling en lijkt ze meer op een gedragslijn of een richtlijn.

Artikel 8

De woorden “voldoende” rustplaatsen, “gebruiksvriendelijk” ontworpen, “drukbezochte plaatsen” en ruimtes “aangepast aan ieders behoeften” zijn onnauwkeurig en laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Artikel 9

De woorden “onregelmatigheid”, “aanzienlijke” helling en hoogte “[die] beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is”, zijn onnauwkeurig en laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Artikel 10

De voorwaarde dat de bouwwerken en installaties in kwestie “in de algehele landschapsinrichting van de openbare open ruimte geïntegreerd [worden]” en “de erfgoed- en architectuurkwaliteiten van de gebouwen die grenzen aan de openbare open ruimte en de stadsgezichten niet aan[tasten]” is onnauwkeurig en laat ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Artikel 11

De woorden integratie van de inrichtingen die “nodig” zijn en “vlotte, veilige en comfortabele” verplaatsing zijn onnauwkeurig, laten ruimte voor een subjectieve beoordeling en lijken meer weg te hebben van een planologische doelstelling.

Artikel 12

1. Volgens de aanhef van het ontwerp³² dient het begrip “voetgangers en gelijkgestelden” begrepen te worden in de zin van de weggebruikers bedoeld in artikel 2.46 van het verkeersreglement. Dat begrip zou als dusdanig gedefinieerd moeten worden en artikel 3 van de voorafgaande titel zou dienovereenkomstig aangevuld moeten worden.

³² Zie p. 146 van het ontwerp.

2. In paragraaf 1 zijn de begrippen “vlotte, veilige en comfortabele” verplaatsing en “veilig” en “correct” verlichte voetgangersweg onduidelijk. Hetzelfde geldt voor de begrippen “regelmatige afstand” en “natuurlijk voetgangerstraject”, die respectievelijk in de paragrafen 3 en 4 gebruikt worden.

3. In paragraaf 2, tweede lid, 1°, is de regel volgens welke de breedte van de voetgangerswegen wordt “aangepast aan de voetgangersstroom en aan het profiel van de openbare weg en de multimodale specialisatie ervan” niet nauwkeurig genoeg en laat deze ruimte voor een subjectieve beoordeling. Hetzelfde geldt voor de regel vervat in paragraaf 4, tweede lid, volgens welke de lengte van de voetgangersoversteekplaatsen “is beperkt tot het strikt noodzakelijke door een verbreding van de voetpaden”.

Artikel 13

1. Volgens het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier dient het begrip “fietsers en aanverwanten (lees: daarmee gelijkgestelde weggebruikers)” begrepen te worden in de zin van de weggebruikers bedoeld in de artikelen 2.15.1 tot 2.15.3 van het Verkeersreglement. Dat begrip zou als dusdanig gedefinieerd moeten worden en artikel 3 van de voorafgaande titel zou dienovereenkomstig aangevuld moeten worden.

2. Het begrip “zich vlot, veilig en comfortabel kunnen verplaatsen” en het begrip “voldoende”, die respectievelijk in paragraaf 1, eerste lid, en paragraaf 7 worden gebruikt, zijn onnauwkeurig.

Hetzelfde geldt voor de criteria die als richtsnoer moeten dienen bij de “keuze voor de inrichting”, die opgesomd worden in paragraaf 1, derde lid, en die subjectief zijn.

Artikel 14

Naast het feit dat het eerste lid gesteld is in de vorm van een na te streven doelstelling, zijn de woorden “verbetering van [de] commerciële snelheid [van het openbaar vervoer], [van zijn] regelmaat, veiligheid en leesbaarheid” niet nauwkeurig genoeg.

Artikel 15

De begrippen “strikte minimum” (§ 1, tweede lid, en § 2, tweede lid), “duidelijk[e] en eenvoudig[e] [leesbaarheid]” (§ 1, derde lid) en “onmiddellijke nabijheid” (§ 3, eerste lid) zijn onvoldoende duidelijk. Hetzelfde geldt voor de woorden “bij voorkeur” (§ 2, eerste en tweede lid).

Ook de volgende zaken laten ruimte voor een subjectieve beoordeling, in voorkomend geval in meerdere opzichten: de verplichting dat de inrichting van de openbare weg “leidt tot de naleving van de toegelaten snelheden” en aansluit “bij de multimodale specialisatie van de wegen” (§ 1, eerste lid), de regel dat “het aandeel van de rijbaan dat wordt voorbehouden voor het verkeer van motorvoertuigen (...) tot het strikte minimum beperkt [wordt], en

terzelfdertijd (...) onbelemmerde doorgang van de hulpdiensten mogelijk [is] en (...) de toegang tot de gebouwen die aan de openbare open ruimte grenzen verzekerd [wordt]" (§ 1, tweede lid), evenals de regel dat het parkeren van auto's "op de openbare weg wordt gerationaliseerd" (§ 2, eerste lid).

Artikel 16

De definitie van de begrippen "duurzame materialen en stads- en dienstmeubelen" ontbreekt. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 35.

Artikel 17

In zoverre paragraaf 2, eerste lid, bepaalt dat de bestaande zones in volle grond, vegetatielagen en bomenrijen "zoveel mogelijk in stand gehouden, versterkt en opgewaarderd" worden, is deze onvoldoende duidelijk en laat hij ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Hetzelfde geldt voor paragraaf 2, tweede lid, dat bepaalt dat de vegetatielagen zo worden aangelegd "dat de begroeiing er gezond en vlot kan groeien" en voor het vierde lid dat vereist dat elke boom die wordt geveld, wordt gecompenseerd door "in de nabijheid" minstens een boom van "geschikte grootte" aan te planten.

Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor artikel 36.

Artikel 18

In paragraaf 1, tweede lid, zijn de woorden "bij voorkeur" onvoldoende duidelijk. Hetzelfde geldt voor de woorden "tot een strikt minimum" en "nabijgelegen" in paragraaf 2.

Artikelen 19 en 38

Afgezien van het feit dat in de artikelen 19 en 38 vage begrippen worden gehanteerd, die niet nader worden gedefinieerd, zoals "de versterking van het groene en het blauwe netwerk" of het "ontwikkelen van aangepaste en gevarieerde plantensoorten", gaan deze artikelen veeleer over de doelstelling die men geacht wordt met de aanleg van de openbare of private open ruimte na te streven dan dat ze duidelijke en voorspelbare wettelijke regels vormen.

Dat is des te meer het geval daar het tweede lid van die bepalingen telkens het volgende bepaalt:

"De bijdrage aan de ontwikkeling van stadsbiotopen wordt met name beoordeeld via de berekening van de biotoopcoëfficiënt per oppervlak op schaal van de perimeter van het betrokken project en wordt gemaximaliseerd in het licht van de projectdoelstellingen."

Zo wordt er geen enkele coëfficiënt vastgesteld en vormt de berekening ervan slechts één gegeven, naast andere niet nader genoemde gegevens, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de bijdrage aan de ontwikkeling van stadsbiotopen.

Deze bepalingen moeten grondig worden herzien.

Artikel 20

De uitdrukkingen “zich comfortabel en veilig kunnen verplaatsen”, “voldoende” verlichten en de keuze van verlichtingsvoorzieningen die “zo gekozen en opgesteld [worden] dat ze de bewoonbaarheid van de nabijgelegen gebouwen niet hinderen, en dat ze de luchtvervuiling en verstoring van de fauna en flora beperken” zijn niet duidelijk genoeg en laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Artikel 21

Het begrip “optimaal akoestisch en trillingscomfort” is bijzonder vaag, net als de verplichting dat het geluid van het verkeer en van activiteiten “zo dicht mogelijk bij de bron” “tot een minimum beperkt” moet worden. Hetzelfde geldt voor de criteria bij de keuze van inrichtingen, materialen en verharding, waarbij met name rekening gehouden moet worden met “de bestaande erfgoed-, landschaps- en milieukwaliteiten van de rijbaan”.

Artikel 23

In paragraaf 1 zijn de regels luidens welke reclame “de zichtbaarheid, toegankelijkheid en veiligheid van de weg niet in het gedrang [brengt]” en “geen afbreuk [doet] aan de ontmoetingskwaliteit van de openbare open ruimte en evenmin aan de bewoonbaarheid van de nabijgelegen bouwwerken” onvoldoende duidelijk en laten ze ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Hetzelfde geldt voor de regel luidens welke reclame “het voorwerp [uitmaakt] van een globaal kwalitatieve inrichting en van een esthetische behandeling opdat ze op harmonieuze wijze in de omliggende context past en de stadsgezichten niet verstoort”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 26 met betrekking tot de informatievoorzieningen.

Artikel 24

In paragraaf 2, 2°, zijn de woorden “bij voorkeur” onnauwkeurig.

Artikel 27

Voor zover paragraaf 3 bepaalt dat de private open ruimtes “bij voorkeur” als een aaneengesloten ruimte ingericht worden en bijdragen “aan het behoud of de verbetering van de continuïteit en kwaliteit van het groene en blauwe netwerk”, is hij onnauwkeurig en subjectief en heeft hij meer weg van een strategisch oriëntatieplan³³ dan van een duidelijke en voorspelbare rechtsregel.

Hetzelfde geldt voor paragraaf 4, voor zover deze bepaalt dat kwaliteitsbodems “zoveel mogelijk” in stand gehouden en “opgewaarderd” worden.

In dat opzicht moet worden benadrukt dat volgens de steller van het ontwerp “§§ 3 en 4 (...) de verplichtingen van de projectontwikkelaar [uiteenzetten] in termen van middelen”.³⁴

Artikel 30

De woorden “eenvoudig, veilig en comfortabel kunnen bereiken” zijn subjectief en onnauwkeurig.

Artikel 31

De woorden “bij voorkeur” zijn onnauwkeurig. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat het “redelijkerwijs niet mogelijk is om” de nieuwe parkeerplaatsen “in de bebouwing te integreren”.

Artikel 32

De begrippen “nabijheid van de toegangswegen” en “onmiddellijke nabijheid van de verschillende functies die in de ruimte aanwezig zijn of daardoor bediend worden” zijn onnauwkeurig. Voorts is het verschil tussen de begrippen “nabijheid” en “onmiddellijke nabijheid” niet duidelijk.

Artikel 33

De voorwaarde in paragraaf 3, derde lid, luidens welke de beveiligde fietsparkeerplaatsen en de betrokken voorzieningen voor energieproductie kunnen worden geplaatst, “op voorwaarde dat ze kwaliteitsvol in die strook worden geïntegreerd” is niet nauwkeurig genoeg, is subjectief en heeft meer weg van een strategisch oriëntatieplan³⁵ dan van een duidelijke en voorzienbare rechtsregel.

³³ Zie in dat verband p. 235 van het ontwerp.

³⁴ Zie p. 208 van het ontwerp.

³⁵ Zie in dat verband p. 235 van het ontwerp.

Deze bepaling moet grondig herzien worden.

Artikel 37

In paragraaf 1 zijn de woorden “bij voorkeur” onnauwkeurig. Hetzelfde geldt voor de uitdrukking “tot een strikt minimum” in paragraaf 2.

TITEL II

Artikel 4

1. Voor zover paragraaf 1, eerste lid, vereist dat “elk bestaand gebouw (...) indien nodig gerenoveerd [wordt]”, is hij onnauwkeurig met betrekking tot de positieve verplichting tot het uitvoeren van werkzaamheden, die hij oplegt.

Paragraaf 1, tweede lid, die als voorwaarde voor een volledige of gedeeltelijke afbraak een belangenafweging oplegt, is onnauwkeurig en vormt veeleer een criterium waarmee in een planologische context rekening moet worden gehouden dan een verplichting waarvan de inhoud nauwkeurig en objectief is vastgesteld. De beoordelingselementen, waaronder met name “de architecturale (...) kwaliteiten”, “de redelijke mogelijkheid om het bestaande gebouw met goede (...) kenmerken in stand te houden”, de vraag “of het project wel of niet bijdraagt aan het openbaar nut”, “de samenhang van het stadsweefsel” of “de analyse van de levenscyclus van het gebouw, met de vergelijking tussen enerzijds de instandhouding van het bestaande gebouw en zijn eventuele renovatie en anderzijds de afbraak en de bouw van een nieuw gebouw”, zijn bovendien subjectieve elementen.

Artikel 5

1. Hoewel de in paragraaf 1, eerste lid, 1°, bedoelde voorwaarde van ombouwbaarheid wordt verduidelijkt in artikel 3 van de voorafgaande titel, is die niet nauwkeurig genoeg.

Deze opmerking geldt des te meer daar de lijst met criteria waarvan sprake is in het tweede lid enuntiatief is, gelet op het bijwoord “notamment” in de Franse tekst en op het feit dat de projectbeheerder luidens de aanhef “andere relevante criteria (...) [mag voorleggen] om aan te tonen dat het geplande gebouw ombouwbaar zal zijn”.

Tot slot erkent de steller van het ontwerp dat het *in casu* gaat om een “regel die een precies doel stelt, maar de projectbeheerder een zekere mate van flexibiliteit laat om dit doel te bereiken, evenals een zekere beoordelingsmarge voor de vergunningverlenende overheid bij het onderzoeken van het project”.

2. De bewoordingen “recuperatie van alle of een deel van de materialen of uitgevoerde technieken” in paragraaf 1, eerste lid, 2°, zijn ook niet nauwkeurig genoeg in het licht van de noodzaak om een duidelijke en voorzienbare rechtsregel vast te stellen.

3. De in paragraaf 2 vermelde termen “duurzame materialen”, die niet nader worden gedefinieerd, zijn ook onvoldoende nauwkeurig.

Artikel 6

Naast het feit dat in artikel 6 vage begrippen worden gehanteerd die niet nader gedefinieerd worden, zoals “de versterking van het groene en blauwe netwerk” of “de ontwikkeling van stadsbiotopen, alsook van landschapselementen”, vormt artikel 6 veeleer de doelstelling die men geacht wordt met de stedenbouwkundige beslissingen na te streven met betrekking tot de buitenschil van gebouwen, dan een duidelijke en voorspelbare rechtsregel.

In de aanhef van het ontwerp staat overigens, op tegenstrijdige wijze, dat deze bepaling van toepassing kan zijn “op alle handelingen en werken (...), zelfs die waarvoor een vrijstelling van de vergunningsplicht is voorzien”, maar dat “de middelen om dit te bereiken worden (...) overgelaten aan de projectbeheerder, onder toezicht van de vergunningverlenende overheid, die zal beoordelen of het project voldoet aan artikel 6”, waarbij bijgevolg wordt besloten dat het “niet gepast [lijkt] om (...) preciezer te zijn in de middelen die moeten worden opgelegd”.

Artikel 8

Het in het eerste lid vermelde begrip “evenwichtige dichtheid”, dat niet nader wordt gedefinieerd, is vaag en niet nauwkeurig genoeg. Bovendien vormt het veeleer een criterium waarmee in een planologische context rekening moet worden gehouden dan een verplichting waarvan de inhoud nauwkeurig en objectief is vastgesteld. De in het tweede lid opgesomde beoordelingscriteria zijn overigens subjectieve criteria.

Artikel 10

1. Het verdient aanbeveling in het tweede lid nauwkeuriger aan te geven welke van de twee referentie-elementen, te weten de bouwlijn of de rooilijn, de voorkeur moet genieten boven de andere om de diepte te berekenen. Wat dat betreft zijn de woorden “in voorkomend geval” niet voldoende om te zorgen voor de precisie die vereist is voor een rechtsregel waarvan de niet-naleving strafrechtelijk wordt bestraft.

2. In het derde lid zijn de termen “zo groot mogelijk” niet nauwkeurig genoeg.

Artikel 11

De criteria voor het bepalen van de inplanting van het gebouw, vermeld in paragraaf 2, tweede lid, waaronder met name “de structurering van het stadsweefsel”, “de landschappelijke en ecologische kwaliteit van de open ruimte” of “de bijdrage aan de ventilatie van het stadsweefsel”, gaan eerder over wat in een planologische context in aanmerking dient te worden genomen dan dat ze een verplichting zijn waarvan de inhoud nauwkeurig en objectief is vastgesteld. Ze zijn bovendien subjectief.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor paragraaf 3.

Artikel 12

Het bijwoord “abnormaal” dat in het derde lid, 3°, gebruikt wordt, laat aan duidelijkheid te wensen over.

Artikel 13

1. In paragraaf 1, derde lid, zijn de woorden “Voor zover de gebouwen geen afbreuk doen aan de bouwkundige en erfgoedkwaliteiten van de omliggende context” niet duidelijk genoeg.

Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 6.

2. In paragraaf 1, vierde lid, 1°, laat het bijwoord “abnormaal” aan duidelijkheid te wensen over.

3. Voorts gaan de criteria voor het bepalen van de hoogte van de gebouwen, vervat in de paragrafen 2 en 3, eerder over wat in een planologische context in aanmerking dient te worden genomen dan dat ze een verplichting zijn waarvan de inhoud nauwkeurig en objectief is vastgesteld. Ze zijn bovendien subjectief.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 15.

Artikel 17

1. Het begrip “positieve interactie”, dat vermeld wordt in het eerste lid en niet nader omschreven wordt, is vaag.

2. De woorden “met een zekere activiteit” in het tweede lid, 2°, zijn niet nauwkeurig genoeg.

Artikel 19

De bewoordingen “de esthetiek (...) verslechteren” laten aan duidelijkheid te wensen over en zijn subjectief.

Artikel 20

In het eerste lid, 2°, zijn de woorden “gaat de voorkeur naar” en “hoge albedo” niet nauwkeurig genoeg. Ze laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Artikel 21

In het tweede lid zijn de bewoordingen “op een samenhangende manier” niet duidelijk genoeg. Ze zijn subjectief.

Artikel 22

1. In zoverre paragraaf 1, eerste lid, een verplichting oplegt waaraan een strafrechtelijke straf verbonden is, heeft het tweede lid van dezelfde paragraaf, dat een situatie regelt die onverenigbaar is met de in het eerste lid geschetste situatie, geen zin en bijgevolg ook geen echte regelgevende kracht.

2. In paragraaf 3, eerste lid, 2°, a), laten de woorden “te rechtvaardigen om technische redenen” aan duidelijkheid te wensen over.

3. In punt b) van diezelfde bepaling onder 2° zijn de woorden “een gepaste afstand” niet nauwkeurig genoeg.

4. In paragraaf 3, tweede lid, zijn de bewoordingen “afbreuk doen aan de architecturale en erfgoedkwaliteiten van het gebouw en aan de omliggende context” subjectief. Ze vormen geen duidelijke en voorzienbare rechtsregel.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 24, paragraaf 1, derde lid.

Artikel 26

Een aantal van de in het tweede lid opgenomen voorwaarden, waaronder met name “afbreuk [doen] aan de ontmoetingskwaliteit van de open ruimte en (...) aan de bewoonbaarheid van het gebouw”, “een globaal kwalitatieve inrichting” of “een esthetische behandeling opdat ze op harmonieuze wijze in de omliggende context passen”, gaan eerder over wat in een planologische context in aanmerking dient te worden genomen dan dat ze een verplichting zijn waarvan de inhoud nauwkeurig en objectief is vastgesteld. Bovendien zijn ze subjectief van aard.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 27, § 1, wat betreft de verplichting “de samenstelling en de architecturale kwaliteiten [te respecteren]”.

TITEL III

Artikel 3

Het adjectief “geschikte” in paragraaf 1, tweede lid, 2°, laat aan duidelijkheid te wensen over.

Artikel 6

De in punt 1° vervatte verplichting “de verspreiding van geluid [te beperken]” is niet nauwkeurig genoeg gesteld.

Dezelfde opmerking geldt voor de woorden “vlotte toegang” in artikel 7, § 1, tweede lid, voor de woorden “vlot toegankelijk” en “gemakkelijk (...) kan worden afgevoerd” in respectievelijk het derde en het vierde lid van artikel 8, voor de - overigens subjectieve - verplichting, vervat in artikel 8, de afmetingen van de lokalen te bepalen “op basis van het aantal, de typologie en/of de nuttige oppervlakte van de bezettingseenheden”, voor de verplichting, vervat in artikel 9, eerste lid, de “impact op de ondergrondse afvloeiing van water [te beperken]”, alsook voor de voorwaarde, vervat in artikel 9, tweede lid, 1°, inzake het verhogen van de drempel van de gevelopeningen “op grond van de gemiddelde of hoge intensiteit van het overstromingsgevaar”.

Artikel 10

Luidens de aanhef kan de voorgeschreven “mix van woontypes” variëren “indien specifieke omstandigheden dit rechtvaardigen” en zal die “niet in alle projecten op dezelfde manier (...) worden beoordeeld. Hoe groter het gebouw, hoe groter de mix van woontypes zal moeten zijn”. Daaruit volgt dat dat begrip onnauwkeurig en subjectief is.

Artikel 13

1. Het begrip “oppervlakte (...) in verhouding tot het aantal kamers” in paragraaf 1, tweede lid, is onnauwkeurig.

Eenzelfde of vergelijkbare opmerking geldt voor paragraaf 2, tweede lid, voor artikel 16, § 2, 1°, voor artikel 17, § 2, tweede lid, en voor artikel 18, eerste lid.

2. De woorden “vlot toegankelijke” in paragraaf 3, eerste lid, zijn subjectief.

Artikel 14

De woorden “zo laag mogelijk”, in paragraaf 1, tweede lid, 1°, zijn onnauwkeurig en laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

Artikel 15

Het woord “landschap” wordt niet gedefinieerd in het voorliggende ontwerp, noch in de aanhef ervan. Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal definieert het als “landelijke omgeving voor zover men die met één blik overziet, m.n. zoals zij zich in haar samenstel vertoont, de aanblik ervan” of “deel van de aardoppervlakte dat zich in grondstoffen, bewoning enz. van de aangrenzende delen als een zelfstandig geheel onderscheidt”.

Aan de hand van die algemene definities valt niet goed te begrijpen wat de verplichting “een rechtstreeks uitzicht [te bieden] op (...) het landschap” in de context van de voorliggende bepaling inhoudt.

De bepaling moet worden herzien.

Artikel 17

De woorden “vlot toegankelijke” in paragraaf 4, eerste lid, zijn subjectief.

Artikel 19

Het bijwoord “gemakkelijk” in het tweede lid is subjectief.

Artikel 27

1. Paragraaf 3, waarin staat dat het aantal fietsparkeerplaatsen “wordt bepaald op basis van een gemotiveerd voorstel van de aanvrager”, vormt geen verplichting waarvan de inhoud voldoende nauwkeurig en objectief is vastgesteld.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 28, § 1.

2. De criteria vervat in paragraaf 3, tweede lid, alsook in artikel 28, § 1, tweede lid, laten ruimte voor een subjectieve beoordeling.

3. De woorden “vlot toegankelijk” in punt 3°, de woorden “in verhouding (...) tot het aantal en de soorten te stallen fietsen” in punt 4°, en de woorden “geschikte” en “voldoende” in punt 6° van paragraaf 4 zijn onduidelijk.

4. Het woord “nabijheid” in paragraaf 5 laat aan duidelijkheid te wensen over.

BIJLAGE

Artikel 20

Paragraaf 1, tweede lid, is onnauwkeurig voor zover hij bepaalt dat de voorzieningen in kwestie “op een gepaste manier” gespreid worden over de bezettingseenheid.

Artikel 21

Het begrip “grote fysieke inspanning” in punt 5° moet gedefinieerd worden.

III. INWERKINGTREDING

In artikel 4 van het ontwerp worden, naar gelang de bepalingen van de ontworpen GSV waarover het gaat, verschillende datums van inwerkingtreding vastgesteld, te weten respectievelijk: een jaar na de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad* maar ten vroegste op 1 september 2025 (artikel 4, eerste lid), drie jaar na de bekendmaking³⁶ in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 4, tweede lid) en op een door de minister te bepalen datum (artikel 4, derde lid).

Vóór de opheffing van artikel 90 van het BWRO bij de ordonnantie van 30 november 2017 luidde dat artikel:

“De Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening treedt in werking binnen de door de Regering vastgestelde termijn, of bij ontstentenis daarvan, vijftien dagen na haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

De gewestelijke stedenbouwkundige verordening ligt ter beschikking van de bevolking in elk gemeentehuis, of in het betrokken gemeentehuis, indien de verordening enkel een deel van het grondgebied van het gewest betreft, binnen drie dagen na de bekendmaking ervan.”

Artikel 89/5 van het BWRO, ingevoegd bij de ordonnantie van 30 november 2017, bepaalt het volgende:

“Het besluit van de Regering houdende definitieve goedkeuring van de gewestelijke verordening, wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, dat tegelijk ook het advies van de Gewestelijke Commissie publiceert.

De verordening treedt in werking vijftien dagen na haar bekendmaking.

De volledige gewestelijke verordening, in voorkomend geval vergezeld van het milieueffectenrapport:

wordt ter beschikking gesteld van het publiek op de website van het Gewest en in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten, en dit binnen drie dagen na deze bekendmaking;

wordt bezorgd aan de in de procedure geraadpleegde instanties en besturen.”

De parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 30 november 2017 bevat geen gegevens in verband met de aldus tot stand gekomen wijziging.³⁷ Die wijziging laat aan de regering niet langer de mogelijkheid de datum van inwerkingtreding van de GSV vast te stellen noch, *a fortiori*, onderscheiden datums van inwerkingtreding vast te stellen naargelang de bepalingen van de GSV.

³⁶ In de Franse tekst van artikel 4, tweede lid, is er sprake van de bekendmaking “du présent arrêté”, terwijl er in de Nederlandse tekst de bekendmaking “van dit artikel” staat.

³⁷ Behalve dat die artikelen 89/1 tot 89/5 van het BWRO ingegeven zijn door de bepalingen van het Wetboek die strekken tot omzetting 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’. Die bepalingen zijn onder andere de artikelen 19, § 2, en 26, § 2, betreffende de inwerkingtreding van respectievelijk het Gewestelijke Ontwikkelingsplan en het Gewestelijk Bestemmingsplan; in die artikelen wordt de inwerkingtreding van die plannen op dezelfde manier vastgesteld als in artikel 89/5.

Aangezien de ordonnantiegever vooraf niets heeft ondernomen om artikel 89/5 van het BWRO te wijzigen, ontbeert artikel 4 rechtsgrond. Het moet worden opgeheven.

Artikel 2 van het ontwerp, dat een gespiegelde, gelijkaardige regeling inhoudt voor de opheffing van de verschillende titels van de GSV die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 21 november 2006 heeft uitgevaardigd, moet dienovereenkomstig worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Gelet op de fundamentele aard van de opmerkingen in verband met de voorafgaande vormvereisten en van de algemene opmerkingen, zijn de bijzondere opmerkingen beperkt tot de hiernavolgende.

AANHEF

1. Bij de vermelding van de vormvereisten waaraan het ontwerp onderworpen is, dient de datum te worden vermeld waarop ze vervuld zijn.³⁸

De datum van de volgende vormvereisten moeten dus als volgt verbeterd worden:

- het advies van de Raad voor het Leefmilieu: 30/01/2023;
- het advies van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie: 30/01/2023;
- het advies van de Adviesraad voor Huisvesting: 16/12/2022;
- het advies van Brussel Mobiliteit: 9/2/2023 en 15/2/2023;
- het advies van het Parkeeragentschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 16/01/2023;
- het advies van de gemeenteraad van Anderlecht: 30/03/2023;
- het advies van de gemeenteraad van Etterbeek: 28/02/2023;
- het advies van de gemeenteraad van Evere: 16/02/2023.

³⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 31 tot 35 en formule F-3-4-3.

2. Het lid betreffende het advies van de afdeling Wetgeving moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op advies 76.660/2/V van de Raad van State, gegeven op 2 september 2024 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973”.³⁹

VOORAFGAANDE TITEL

Artikel 3

1. In de definities van “aanpasbare woning” en van “aangepaste woning” zijn de woorden “persoon met beperkte mobiliteit” gehandhaafd hoewel ze in de bijlage vervangen worden door de woorden “personen met een handicap”.

De steller van het ontwerp dient na te gaan of dat wel zijn bedoeling is. Zo ja, moet dat onderscheid verantwoord worden, in het bijzonder gelet op de positieve verplichtingen die met name uit artikel 22ter van de Grondwet voortvloeien.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 19 en 23 van titel III en voor artikel 2, § 2, tweede lid, van de bijlage.

2. In de definitie van “reclame verbonden aan een uithangbord” dient verduidelijkt te worden welk soort “vergunning” wordt bedoeld.

TITEL I

Artikel 2

Artikel 2 kan per definitie niet van toepassing zijn op de handelingen en werken bedoeld in artikel 1, § 2, 2^o, van de voorafgaande titel. Dat zou in artikel 2 moeten worden vermeld.

Artikel 14

Afgezien van hetgeen in algemene opmerking nr. II is gezegd, vallen de commerciële snelheid, de regelmatigheid en de veiligheid van het openbaar vervoer niet onder het stedenbouwkundig beleid maar wel onder het beleid inzake het openbaar vervoer.

³⁹ *Ibidem*, aangepaste aanbeveling 36.1 en aangepaste formule F 3-5-2.

De voorliggende bepaling moet worden herzien zodat ze preciseert welke verplichtingen *in concreto* worden opgelegd op het gebied van de aanleg van de openbare weg, en zodat elke verwarring met een reglementering inzake het openbaar vervoer, waarvoor het BWRO geen rechtsgrond biedt, wordt voorkomen.

Artikel 17

In paragraaf 1, vierde lid, hoort niet te worden verwezen naar “de aanvraag”, aangezien, volgens artikel 1, § 2, eerste lid, 2°, van de voorafgaande titel, de ontworpen GSV onder meer van toepassing is op handelingen die vrijgesteld zijn van het bekomen van een vergunning.

Artikel 23

Paragraaf 2, 3°, van de voorliggende bepaling regelt de inhoud zelf van de reclame, aangezien hij stelt dat 25 % van de weergavetijd bestemd is voor evenementenreclame of reclame van openbaar nut en 100 % van de tijd bestemd is voor informatie van openbaar nut in nood- of crisissituaties.

Afgezien van met name elke aangelegenheid inzake veiligheid van de weg, is een dergelijke regel met betrekking tot de eigenlijke inhoud van de boodschap die wordt overgebracht, geen maatregel van politie inzake stedenbouw.

Hij kan dus geen rechtsgrond vinden in de artikelen 87 en volgende van het BWRO.

Paragraaf 2, 3°, moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 25

Tenzij anders aangegeven, verwijst een bepaling waarbij een aantal dagen wordt vastgesteld, altijd naar dagen in algemene zin. In de ontworpen bepaling hoort dus niet nader te worden aangegeven dat het om “kalenderdagen” gaat. Men dient het woord “dagen” te gebruiken.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 28 tot 30 van titel II.

TITEL II

Artikel 1

Artikel 1 strekt ertoe de doelstellingen van titel II te omschrijven, maar bevat geen rechtsregel.

Een dergelijke bepaling heeft geen normatieve waarde.

Ze moet dan ook worden weggelaten.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 1 van titel III en voor artikel 1 van de bijlage.

Artikel 11

Deze bepaling zou moeten preciseren in welke gevallen “een zijdelingse inspringstrook wordt opgelegd”, op zijn minst door melding te maken van de dwingende rechtsgronden of de rechtsinstrumenten.

Het dispositief moet in die zin worden herzien.

TITEL III

Artikel 3

Paragraaf 2 strekt ertoe niet-bewoonbare ruimtes waarvan de plafondhoogte minder dan 2,20 m bedraagt, te verbieden.

In de voorafgaande titel wordt een niet-bewoonbare ruimte gedefinieerd als de “[r]uimte van een gebouw die bestemd is voor een voorlopig verblijf van personen, zoals een gang, een toilet, een badkamer of douchecel, een *opbergruimte*⁴⁰, een garage, een vergaderzaal of een kleedkamer” (eigen cursivering).

Het verbieden van opbergruimtes met een hoogte van minder dan 2,20 m, en met name die welke zich onder de helling van een dak of van een trap zouden bevinden, doet in het bijzonder vragen rijzen in het licht van het redelijkheidsbeginsel. Dat is des te meer het geval daar geen enkele uitzondering bestaat wanneer die opbergruimtes zich onder dergelijke hellingen bevinden, in tegenstelling tot wat in paragraaf 1 bepaald wordt in verband met bewoonbare ruimtes.

De bepaling moet opnieuw onderzocht en in voorkomend geval herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Bernard BLERO

⁴⁰ In de Franse tekst van de definitie komt het begrip « local » voor; in de Nederlandse tekst niet.