CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.809/4
du 24 avril 2024

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant certaines dispositions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.809/4
van 24 april 2024

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'tot wijziging van sommige bepalingen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening'

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Le 5 mars 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 trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant certaines dispositions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, 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 24 avril 2024.

*

Op 5 maart 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van sommige bepalingen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 april 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 24 april 2024.

*

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen vise notamment les objectifs suivants :

1° dispenser de permis d'urbanisme certains actes et travaux d'isolation contribuant à la performance énergétique des bâtiments (point V de l'exposé des motifs) ;

2° modifier les délais de délivrance des permis d'urbanisme pour certains actes et travaux participant à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables au sens de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 'modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil' (Directive SER III), dont l'avant-projet assure la transposition partielle (point VI de l'exposé des motifs).

2. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si le texte en projet doit être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement' pour lequel, conformément à son article 3, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de la directive 2001/42/CE, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' pourra être autorisée à l'avenir. Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que

> « [p]our les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Selon l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016,

> « la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » [1].

La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire [2].

Dans deux arrêts du 7 juin 2018 [3], la Cour a également conclu que constituaient des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE et devaient par conséquent faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences environnementales, d'une part, le règlement régional d'urbanisme bruxellois relatif au quartier européen et, d'autre part, les périmètres de remembrement urbain prévus par le droit wallon. Dans un arrêt du 25 juin 2020, la Cour a par ailleurs confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. Dans cet arrêt, la Cour a exposé les raisons pour lesquelles elle entendait maintenir sa jurisprudence et n'opérer aucun revirement [4].

[1] C.J., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, § 49.

[2] *Ibidem*, § 52.

[3] C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 et C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401.

[4] C.J. (gde ch.), arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, 25 juin 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 33 à 51.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Dans des arrêts de 2019 et 2021, la Cour a également conclu que la notion de « plans et programmes » incluait non seulement leur élaboration, mais également leur modification [5]. En particulier, la Cour a dit pour droit que, quand bien même un acte ne contient pas de prescriptions positives, la faculté que cet acte institue de permettre d'obtenir plus aisément des dérogations aux prescriptions en vigueur modifie l'ordonnancement juridique et a pour effet de faire relever un tel acte du champ d'application de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE [6].

3. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la section de législation a observé que constituaient des plans et programmes devant être soumis à une évaluation préalable des incidences environnementales, par exemple, la carte stratégique des priorités reprenant la liste des cours d'eau prioritaires pour le rétablissement de la libre circulation des poissons [7] et les règles de police et de gestion applicables aux cours d'eau non classés, arrêtées par le Gouvernement wallon [8-9], l'arrêté ministériel 'relatif aux études acoustiques des parcs éoliens' [10], l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014' [11], ou encore l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 aout 2018 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales' [12]. Elle a également considéré qu'« il n'[était] pas exclu que certaines conventions de transition écologique [13] aient un objet relevant du champ d'application de cette notion ainsi définie » [14].

---

[5] C.J., arrêt *CFE SA c. Région de Bruxelles-Capitale*, 12 juin 2019, ECLI:EU:C:2019:483, § 71.

[6] C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, *op cit.*, § 58.

[7] Cette carte stratégique est désormais visée à l'article D.33/9 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

[8] Il s'agit des règles de police désormais visées à l'article D.52 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

[9] Avis 60.677/4 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 4 octobre 2018 'modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1147/1, pp. 63-79.

[10] Avis 61.407/4 donné le 24 mai 2017 sur un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne « relatif aux études acoustiques des parcs éoliens ».

[11] Avis 61.975/1 donné le 2 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014'.

[12] Avis 63.041/4 donné le 21 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 aout 2018 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales'.

[13] Il s'agit des conventions de transition écologique désormais visées aux articles D.92-1 et suivants du livre Ier du Code de l'Environnement de la Région wallonne.

[14] Avis 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et du logement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1142/1, pp. 161-190.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Eu égard à cette jurisprudence, et compte tenu de l'article 2, a), premier tiret, de la directive 2001/42/CE [15], la section de législation a également observé qu'un texte de nature législative pouvait constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE, et ce que le texte législatif trouve son origine dans une initiative du pouvoir exécutif [16] ou dans une initiative parlementaire [17].

En particulier, s'agissant d'un avant-projet de décret 'instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol', la section de législation a observé ce qui suit :

> « En l'espèce, l'avant-projet entend, pour l'essentiel, régler les régimes de permis exclusifs requis pour l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol, en ce compris la post-gestion, tout en subordonnant par ailleurs à l'obtention préalable d'un permis d'environnement ou à l'introduction préalable d'une déclaration, ces explorations ou exploitations. Intervenant dans ce cadre, avec cet objet, et pouvant trouver à s'appliquer à la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il relève de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.
>
> À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que le décret en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin » [18].

[15] Cette disposition vise, au titre des plans et programmes ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative ».

[16] Avis 62.508/4 donné le 11 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 26 avril 2018 'relatif au Code wallon du patrimoine', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1053/1, pp. 35-61.

[17] Avis 61.506/4 donné le 12 juin 2017 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial », *Doc. parl.*, Parl. w., 2016-2017, n° 778/2, pp. 2-6. Dans cet avis, la section de législation a observé ce qui suit :
« La proposition de décret à l'examen tend à autoriser et à régler l'octroi de dérogations au plan de secteur à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2. Il n'est pas exclu que les règles qu'elle prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ayant cet objet, la proposition de décret à l'examen relève incontestablement de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle doit dès lors se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.
À cet égard, il y a lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative. L'examen de ces questions et des réponses à y apporter appelle des développements qui excèdent de beaucoup le cadre limité de l'avis que la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner sur une proposition de décret qui, telle la proposition à l'examen, tend à modifier le Code du développement territorial (en abrégé, ci-après, 'CoDT') sur un point particulier. Mais la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte de l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne ».

[18] Avis 64.927/4 donné le 30 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol », *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1335/1, pp. 109-125.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

De même, dans l'avis 64.928/4 à propos d'un avant-projet de décret envisageant notamment la création d'un Code de droit wallon relatif au permis d'environnement, la section de législation a formulé une observation similaire, en ces termes :

> « En l'espèce, diverses dispositions de l'avant-projet qui comportent des innovations de fond par rapport au droit existant doivent manifestement être considérées comme comportant un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des dispositions qui introduisent le principe de la durée indéterminée des permis d'environnement et de celles qui accompagnent ce régime par l'introduction de nouvelles obligations à charge des exploitants. De telles dispositions, qui peuvent trouver à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, relèvent de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, elles doivent se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE » [19].

Elle l'a rappelé dans des avis postérieurs [20-21] et a également confirmé sa légisprudence concernant les arrêtés réglementaires [22].

[19] Avis 64.928/4 donné le 6 février 2019 sur un avant avant-projet de décret de la Région wallonne « relatif au Livre IX du Code de l'Environnement contenant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre Ier du Code de l'Environnement et le CoDT », *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1339/1, pp. 74-89.

[20] Avis 66.015/2/V donné 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 6 février 2020 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 remplaçant l'annexe 1re du décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols', *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 93/1, pp. 8-10.

[21] Avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation », *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2-5.

[22] Voir par exemple, l'avis 68.292/4 donné le 13 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 2021 'portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol'.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

4. La Cour constitutionnelle s'est également prononcée sur la portée de la notion de plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE, spécialement dans ses arrêts n° 33/2019 du 28 février 2019, n° 145/2019 du 17 octobre 2019, n° 30/2021 du 25 février 2021, n° 137/2021 du 14 octobre 2021 et n° 142/2021 du 14 octobre 2021 [23].

Dans les deux premiers de ces arrêts, la Cour constitutionnelle a considéré que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale [24-25].

Dans son arrêt n° 30/2021, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juin 2020 (C-24/19), la Cour constitutionnelle a confirmé l'enseignement de ses arrêts n° 33/2019 et n° 145/2019 et rejeté plusieurs recours en suspension dirigés contre le décret de la Région flamande du 17 juillet 2020 'validant les conditions environnementales sectorielles pour les éoliennes'. Par son arrêt du 14 octobre 2021 [26], la Cour Constitutionnelle a ensuite rejeté les recours en annulation dirigés contre le même décret.

[23] Sur la directive 2001/42/CE, voir aussi C.C., 20 mai 2021, n° 75/2021 : la problématique était toutefois autre, la question posée étant de savoir si une disposition législative prévoyant l'abrogation de plein droit, par écoulement du temps, des schémas d'orientation locaux était admissible au regard de la directive. La Cour constitutionnelle a répondu à cette question par la négative, dès lors qu'il s'agissait d'abroger, sans aucune évaluation préalable, des instruments planologiques qui, eux-mêmes, constituaient des plans et programmes. La Cour a donc dit pour droit que l'article D.II.66, § 4, du CoDT violait les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2001/42/CE « en ce que [cette disposition] exempte l'abrogation de plein droit des plans qu'il vise d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, point b), de cette directive ». L'arrêt n° 137/2021 du 14 octobre 2021 peut aussi être évoqué. Il n'est toutefois pas pertinent pour la question ici examinée. En effet, dans cet arrêt, la Cour a rejeté le recours au motif que « [l]es dispositions attaquées fixent des définitions et des objectifs en matière de cours d'eau non navigables, et consistent pour la plupart à définir les contours des pouvoirs de gestion relatifs à ces cours d'eau. Ces dispositions générales, qui n'ont par ailleurs aucune incidence sur les plans de secteur applicables, ne sauraient être considérées, qu'elles soient examinées séparément ou lues dans leur contexte, comme des actes qui établissent, 'en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement', pour reprendre la formulation utilisée par la Cour de justice de l'Union européenne » (B.41 de l'arrêt). La problématique prévalant dans l'arrêt n° 137/2021 était donc différente de celle qui prévaut quant à l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

[24] C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

[25] Voir à ce propos, notamment l'avis 68.859/4 ; l'avis 71.061/4 donné le 30 mars 2022 sur une proposition de décret « modifiant les articles D.II.13, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local », *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 603/2, pp. 2-6 ; l'avis 71.290/4 donné le 16 juin 2022 sur une proposition de décret « visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 848/2, pp. 2-4 et l'avis 71.620/4 donné le 27 juillet 2022 sur une proposition de décret « relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 927/2, pp. 2-9.

[26] C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Dans ces deux derniers arrêts, la Cour constitutionnelle fait valoir notamment que « l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice quant au champ d'application de la directive 2001/42/CE a [...] été remise en cause par l'avocat général Kokott, par les juridictions suprêmes de plusieurs États membres, dont la Cour constitutionnelle belge, et par la doctrine » [27].

5. La Cour de justice de l'Union européenne a maintenu sa jurisprudence [28]. Dans un arrêt du 22 février 2022 [29], elle a apporté une précision importante, en disant pour droit que :

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

Il parait pouvoir se déduire de cet arrêt qu'une législation ou une réglementation qui se limite exclusivement à fixer des règles générales et/ou à interdire ou à soumettre à autorisation – tel un permis d'urbanisme ou d'urbanisation ou un permis d'environnement – certains actes et travaux ou certaines activités, ne constitue pas, en tant que telle, un plan ou un programme au sens de la directive 2011/42/CE, si elle ne fixe pas également des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets.

[27] C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.6 ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

[28] C.J. (gde ch.), arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102 et C.J., arrêt *NJ et OZ c. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*, 9 mars 2023, C-9/22, ECLI:EU:C:2023:176.

[29] C.J. (gde ch.), arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV contre Landkreis Rosenheim*, *op. cit.*

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Cette jurisprudence énonce toutefois clairement que des dispositions normatives, législatives ou réglementaires peuvent, le cas échéant, être qualifiées de plans ou de programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Ainsi, dans son arrêt du 22 février 2022 [30], la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que :

> « [...] s'il ressort du libellé de cette disposition que la notion de 'plans et programmes' peut recouvrir des actes normatifs adoptés par voie législative, réglementaire ou administrative, cette directive ne contient précisément pas de dispositions spécifiques relatives à des politiques ou à des réglementations générales qui nécessiteraient une délimitation par rapport aux plans et aux programmes, au sens de ladite directive. La circonstance qu'un acte national ait un certain niveau d'abstraction et poursuive un objectif de transformation d'une zone géographique constitue une illustration de sa dimension planificatrice ou programmatique et ne fait pas obstacle à son inclusion dans la notion de 'plans et programmes' ».

Selon les termes de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE, sont en effet visés, au titre des plans et programmes, ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés [...] en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative ». Par ailleurs, selon l'article 4, paragraphe 1, de cette même directive,

> « [l]'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ».

6. Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la question se pose de savoir si l'avant-projet d'ordonnance à l'examen constitue un plan ou un programme au sens de l'article 3, paragraphe 2, a), ou paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE.

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et dès lors que l'avant-projet d'ordonnance n'a pas été soumis à une procédure d'évaluation de ses incidences sur l'environnement, son auteur doit être en mesure de préciser les raisons pour lesquelles il situerait l'avant-projet en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE, ou dans le champ d'application d'une exception prévue par cette directive [31].

---

[30] *Ibidem*, § 41.

[31] Voir notamment en ce sens l'avis 73.986/2/V donné le 17 aout 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 octobre 2023 'instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-2023, n° 7-751/1, pp. 39-70, ainsi que l'avis 73.407/4 donné le 15 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2023 'modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales'. Voir également l'avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation », *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2-5, ainsi que l'avis 68.487/1 donné le 12 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 'fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings'.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

7. En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances', l'avant-projet doit faire l'objet d'un tel test [32].

Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer du correct accomplissement de cette formalité.

8. Si l'accomplissement des formalités requises 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, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme mentionné ci-avant, l'avant-projet vise notamment à transposer la directive (UE) 2023/2413.

Les principes de technique législative établis par la section de législation invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

> « 191. Établissez deux tableaux de transposition.
>
> 191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :
>
> a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;
>
> b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.
>
> 191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive » [33].

Sur ce point, il est rappelé que la confection de tels tableaux lors de la transposition d'une ou plusieurs directives est gage de la qualité de cette transposition et que leur communication à la section de législation, dès l'envoi de la demande d'avis, facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

[32] L'avant-projet ne relève d'aucun des cas pour lesquels l'article 2, § 3, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 prévoit que le test d'égalité des chances ne doit pas être établi.

[33] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Par ailleurs, ces tableaux sont également très utiles pour l'assemblée législative saisie de ce projet ainsi que pour les destinataires des règles, dès lors que :

a) ils permettent à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du texte pour atteindre le résultat exigé par la directive ;

b) ils permettent d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) ils permettent d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaitre leur origine [34].

En l'espèce, de tels tableaux n'ont pas été communiqués à la section de législation avec la demande d'avis.

Il conviendra qu'ils soient établis et joints à l'avant-projet, lors de son dépôt au Parlement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1er nouveau

Un article 1er nouveau sera inséré dans l'avant-projet afin de faire mention de la directive partiellement transposée.

Article 4

La phrase liminaire sera rédigée comme suit :

« L'article 7, alinéa 10, du Code, modifié par l'ordonnance du 30 novembre 2017, est complété comme suit : ».

[34] *Ibidem*, recommandation n° 193.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Article 5

1. Comme la section de législation l'a déjà observé, prévoir qu'un avis non transmis dans le délai fixé est réputé favorable constitue une fiction inutile. Il est préférable de prévoir qu'en cas d'absence d'envoi de l'avis dans le délai fixé, il est passé outre par l'autorité appelée à statuer [35].

2 Les mots « est modifié et remplacé comme suit : » seront remplacés par les mots « modifié par les ordonnances du 15 mars 2013 et du 30 novembre 2017, est remplacé par ce qui suit : ».

Article 9

La section de législation n'aperçoit pas la portée des mots « sans préjudice des conditions qu'ils posent ».

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« il apparait que les mots soulignés comportent une erreur grammaticale résultant d'un précédent projet. La formulation devrait plutôt être « sans préjudice des conditions qu'il pose » (au singulier, à savoir, le premier alinéa du § 2).

En effet, l'alinéa 1er du § 2 de l'article 98 n'habilite le Gouvernement à dispenser de permis d'urbanisme des actes et travaux, qu''en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés'.

C'est donc au regard de ces mêmes conditions que le Gouvernement serait habilité à dispenser les actes et travaux dérogatoires visés par l'Ordonnance.

Ce qui précède trouve écho dans le commentaire de l'article, à savoir : Cet article vise à habiliter le Gouvernement à dispenser de permis d'urbanisme des actes et travaux dérogatoires, en vertu de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence, tout en fixant les limites de cette habilitation spécifique, à savoir les actes et travaux d'isolation qui contribuent à la performance énergétique des bâtiments. L'habilitation ne peut toutefois s'étendre aux actes et travaux effectués en façade avant, ni aux biens inscrits à l'inventaire du patrimoine immobilier de la Région ».

L'avant-projet sera revu pour se conformer à cette explication.

Les mots « qui y sont prévues » seront en outre préférés aux mots « qu'il(s) pose(nt) ».

Article 10

Les mots « lorsqu'il concerne une demande de permis d'urbanisme relative aux installations » seront remplacés par les mots « lorsqu'il concerne des installations ».

[35] Voir notamment l'avis 35.689/4 donné le 8 octobre 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 février 2004 'portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-cap., 2003-2004, n° A-501/1, pp. 100-145.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Articles 12, 14 et 16

Il conviendra de remplacer le mot « en » par le mot « En » au début de chaque phrase en projet.

Article 13

Dans la version française, le mot « ou » sera ajouté après le mot « Pâques ». Dans la version néerlandaise, le mot « paasvakantie » sera remplacé par les mots « paas- of ».

Article 17

Chapitre III*ter* en projet du Code

Cette disposition de l'avant-projet vise à transposer la directive (UE) 2023/2413 en insérant, dans un chapitre III*ter* du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le « Code »), une nouvelle procédure spécifique à l'installation d'équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kW, y compris pour les autoconsommateurs d'énergie renouvelable et les communautés d'énergie renouvelable, et à l'installation de pompes à chaleur d'une capacité inférieure à 50 MW.

L'article 16*quinquies*, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables' dispose :

> « Les États membres veillent à ce que la durée de la procédure d'octroi de permis pour l'installation d'équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kW, y compris pour les autoconsommateurs d'énergie renouvelable et les communautés d'énergie renouvelable, ne dépasse pas un mois. En l'absence de réponse de la part des autorités ou entités compétentes dans les délais impartis lorsque le dossier de la demande présentée est complet, le permis est réputé octroyé, à condition que la capacité de l'équipement d'énergie solaire ne dépasse pas la capacité existante de raccordement au réseau de distribution.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Lorsque l'application du seuil de capacité visé au premier alinéa entraine une charge administrative importante ou des contraintes pour l'exploitation du réseau électrique, les États membres peuvent appliquer un seuil de capacité inférieur, à condition que celui-ci reste supérieur à 10,8 kW » [36].

Son article 16*sexies*, paragraphe 1, dispose :

« Les États membres veillent à ce que la durée de la procédure d'octroi de permis pour l'installation de pompes à chaleur inférieure à 50 MW ne dépasse pas un mois. Toutefois, dans le cas des pompes à chaleur géothermiques, la procédure d'octroi de permis ne dépasse pas trois mois ».

L'article 197/19 en projet du Code définit le champ d'application du chapitre III*ter* comme suit :

« Les dispositions du chapitre III*ter* sont applicables :

1° aux demandes de permis d'urbanisme concernant des actes et travaux pour l'installation d'équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kW, y compris pour les autoconsommateurs d'énergie renouvelable et les communautés d'énergie renouvelable ;

2° aux demande de permis d'urbanisme concernant des actes et travaux pour l'installation de pompes à chaleur inférieure à 50 MW.

Par équipement d'énergie solaire, il y a lieu d'entendre, tout équipement qui convertit l'énergie du soleil en énergie thermique ou électrique, en particulier les équipements solaires thermiques ou photovoltaïques.

Les dispositions du chapitre III du présent titre s'appliquent à ces demandes de permis pour ce qui n'est pas expressément réglé par le présent chapitre ».

Ce faisant, la disposition en projet ne fait pas la distinction entre des projets concernant exclusivement l'installation d'équipements d'énergie solaire ou de pompes à chaleur et les projets plus complexes concernant notamment ou partiellement, voire de manière marginale, une telle installation.

Ainsi, en l'état actuel du texte, la question se pose de savoir si une demande de permis d'urbanisme visant la construction neuve d'un établissement industriel, ou d'une maison d'habitation, munis d'un équipement d'énergie solaire au sens de l'article 197/19 en projet (par exemple sur le toit) doit se voir appliquer la procédure d'octroi de permis prévue par le chapitre III*ter* en projet pour son ensemble et, en conséquence, si un tel permis doit être délivré par le fonctionnaire délégué endéans le délais de 30 jours prévu par l'article 197/21 en projet ou être réputé octroyé conformément à l'article 197/22 en projet.

Il convient de lever toute ambiguïté sur ce point.

[36] Le préambule de la directive fait, quant à lui, référence aux « installation[s] d'équipements d'énergie solaire et le stockage colocalisé de l'énergie qui y est associé ainsi que le raccordement de ces équipements et stockage au réseau, dans des structures existantes ou futures artificielles créées à des fins autres que la production d'énergie solaire ou le stockage d'énergie, à l'exclusion des surfaces d'eau artificielles, telles que les toits, les aires de stationnement, les routes et les voies ferrées ».

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Article 197/21 en projet du Code

Cette disposition prévoit un délai dérogatoire d'envoi de la décision d'octroi ou de refus de permis pour les projets entrant dans le champ d'application du chapitre III*ter* en projet, délai qu'elle fixe à « trente jours à compter de l'envoi de l'accusé de réception prévu à l'article 176, alinéa 3, ou, à défaut, à compter de l'expiration du délai d'envoi prévu par cette disposition ».

L'article 176, alinéa 3, première phrase, du Code précise :

> « Dans les quarante-cinq jours de la réception de la demande, le fonctionnaire délégué adresse au demandeur, par lettre recommandée, un accusé de réception si le dossier est complet ».

La question se pose de savoir si la disposition en projet suffit pour que ces procédures ne dépassent pas un mois, comme le prévoit l'article 16*quinquies* de la directive (UE) 2018/2001, puisque les délais respectifs prévus aux articles 176 et 197/21 sont susceptibles de se combiner, avec cette conséquence que la procédure d'octroi du permis est susceptible de s'étendre sur septante-cinq jours.

À cet égard, l'article 16*quinquies*, paragraphe 2, seconde phrase, de la directive (UE) 2018/2001 détermine la conséquence du dépassement du délai d'un mois dans les termes suivants :

> « En l'absence de réponse de la part des autorités ou entités compétentes dans les délais impartis lorsque le dossier de la demande présentée est complet, le permis est réputé octroyé, à condition que la capacité de l'équipement d'énergie solaire ne dépasse pas la capacité existante de raccordement au réseau de distribution ».

Dès lors que cette disposition doit être comprise en ce sens que le point de départ du délai d'un mois se situe au moment où le dossier de demande est confirmé comme étant complet, la procédure mise en place par l'auteur de l'avant-projet ne soulève pas de difficulté sur le plan de la transposition correcte et complète de la directive.

Article 18

1. L'article 242, § 2, en projet du Code prévoit une possibilité pour le Gouvernement d'autoriser une commune à exproprier un bien dans deux hypothèses, à savoir :

a) lorsque celui-ci menace, par sa nature, son état ou son activité, « la poursuite de l'activité […] exercée dans un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé » ;

b) lorsque celui-ci menace, par sa nature, son état ou son activité, « la poursuite de l'activité […] reconnue comme patrimoine culturel immatériel ».

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Dans la première hypothèse, le dispositif en projet ne permet pas de comprendre en quoi il serait d'utilité publique de garantir la poursuite d'une activité qui, bien que se déroulant dans un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, ne serait pas elle-même, par hypothèse, reconnue comme élément du patrimoine culturel immatériel. Dans cette mesure, la disposition en projet apparait difficilement justifiable au regard de l'article 16 de la Constitution, qui impose que l'expropriation soit prévue dans un but d'utilité publique.

À cet égard, il est essentiel de relever que l'article 242, § 2, en projet du Code, n'impose pas que le bien inscrit soit lui-même menacé d'une quelconque façon par le bien voisin.

Il en va d'ailleurs d'autant plus ainsi que, à défaut de telles précisions, l'avant-projet s'expose à la critique basée sur le principe d'égalité et de non-discrimination prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution, notamment si les propriétaires des deux biens en question exercent la même activité et que leur incompatibilité permet l'expropriation de l'un d'entre eux, quand bien même aucun bien ni aucune activité classée ne serait directement impacté.

L'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. L'article 242, § 2, en projet du Code permet de recourir à l'expropriation en cas de « menace » pour la poursuite des activités mentionnées dans cette disposition.

L'article 242 du Code prévoit un mécanisme d'expropriation visant à protéger les biens classés lorsque qu'existe pour ceux-ci un « risque d'être détruit ou gravement détérioré », mots qui permettent de comprendre concrètement à quel risque ou menace le bien considéré doit ainsi être exposé pour justifier l'expropriation.

S'agissant de la disposition en projet, ni le commentaire de l'article, ni l'exposé des motifs ne permettent d'appréhender concrètement la notion – vague – de « menace » prévue à l'article 242, § 2, en projet.

L'auteur de l'avant-projet est invité à préciser cette notion.

3. L'article 242, § 3, en projet du Code permet d'octroyer « un permis d'urbanisme autorisant la modification de [l]a destination ou de [l']utilisation [du bien acquis ou exproprié en application de l'article 242, § 2 en projet] en dérogation au plan régional d'affectation du sol, à un plan d'aménagement directeur ou à un plan particulier d'affectation du sol ».

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

À défaut de préciser d'une quelconque manière la finalité de cette dérogation ou les hypothèses dans lesquelles celle-ci peut intervenir, la disposition en projet est sujette à critique au regard du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution, puisqu'elle permet ainsi que la dérogation envisagée intervienne quelles que soient les circonstances.

Pour les mêmes motifs, la proportionnalité de la mesure envisagée pose question au regard du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition sera réexaminée et complétée à la lumière de cette observation.

4. L'exposé des motifs mentionne que la disposition à l'examen « s'applique aux activités existantes avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet ».

Ce champ d'application *ratione materiae* ne ressort pas du dispositif.

Si le dispositif à l'examen n'a vocation à s'appliquer qu'aux activités existantes avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet, l'auteur de l'avant-projet doit pouvoir justifier ce champ d'application restreint.

La disposition sera réexaminée et son champ d'application clairement défini.

Article 22

L'auteur de l'avant-projet veillera à reformuler la phrase liminaire afin d'en harmoniser la forme avec les articles 19 à 26.

Article 23

La disposition examinée vise à remplacer l'article 300, 4°, du Code, lequel érige en infraction le fait de « ne pas se conformer aux dispositions prévues à l'article 194/2 », afin d'ériger également en infraction la méconnaissance de l'article 195.

Le commentaire de l'article précise ce qui suit, concernant l'article 195 :

> « L'article 195 autorise le Gouvernement à déterminer la forme et la procédure pour la notification et la mise à disposition des décisions en matière de permis et de certificats. Cette possibilité trouve à s'appliquer dans l'arrêté du 25 avril 2019 et impose notamment au demandeur de permis de procéder à l'affichage de la décision dans les 10 jours de sa notification. Le non-respect de cette formalité ne constitue jusqu'ici pas une infraction urbanistique. La modification vise à modifier cela et donc à rendre exécutoire les formalités découlant de l'article 195 du CoBAT ».

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

À cet égard, il convient de rappeler que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le gouvernement' a été modifié par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2020. Le projet à l'origine de cet arrêté, dans sa version soumise à l'avis de la section de législation, comprenait un article 2 prévoyant notamment :

« L'article 6 de [l'arrêté du 25 avril 2019] est modifié comme suit :

1° le § 1er est modifié comme suit :

[…]

d) L'alinéa 2 est remplacé comme suit :

'En outre, le demandeur procède, durant quinze jours, à un affichage complémentaire d'un avis sur le bien concerné, à un endroit visible depuis la voie publique. Il est également procédé à un affichage complémentaire, de même durée, dudit avis, aux accès existants et futurs du bien concerné, situés à la limite de ce bien et de la voie publique, ou, lorsque le bien concerné n'est pas pourvu d'accès, sur ses murs et façades situés le long de la voie publique'.

[…] ».

Dans son avis 68.228/4 donné le 30 novembre 2020, la section de législation a observé ce qui suit :

« 1. Le préambule du projet mentionne comme fondements légaux les articles 195 et 199 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire du 9 avril 2004 (ci-après le 'CoBAT').

Les articles 195 et 199 du CoBAT, que se donne également pour fondement juridique l'arrêté du 25 avril 2019 dont la modification est envisagée, disposent comme suit :

'Art. 195. Le Gouvernement détermine la forme des permis, celle des décisions de refus de permis, des décisions de suspension et d'annulation de permis.

Le Gouvernement détermine également les délais dans lesquels et les modalités suivant lesquelles les autorités délivrantes doivent :

– informer le public, ainsi que les autorités qui ont été consultées en cours d'instruction de la demande, de l'adoption de leurs décisions d'octroi ou de refus de permis ;

– mettre ces décisions à disposition de ceux-ci'.

'Art. 199. Le Gouvernement détermine la composition du dossier de la demande ainsi que la forme des décisions en matière de certificat d'urbanisme'.

2. S'agissant des permis d'urbanisme et de lotir, et des décisions y relatives, l'article 195, alinéa 2, du CoBAT habilite le Gouvernement à 'détermine[r] les délais dans lesquels et les modalités suivant lesquelles les autorités délivrantes doivent [...] informer le public, ainsi que les autorités qui ont été consultées en cours d'instruction de la demande, de l'adoption de leurs décisions d'octroi ou de refus de permis [et] mettre ces décisions à disposition de ceux-ci'.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Par contre, l'article 199 du CoBAT, relatif aux certificats d'urbanisme, ne contient aucune habilitation en ce sens au Gouvernement, et se limite, à l'instar, en substance, de l'article 195, alinéa 1er, du même Code, à habiliter le Gouvernement à 'détermine[r] la composition du dossier de la demande ainsi que la forme des décisions en matière de certificat d'urbanisme'.

Par conséquent, dans la mesure où l'arrêté en projet entend s'appliquer aux décisions relatives aux certificats d'urbanisme, il est dépourvu de fondement juridique [37].

3. S'agissant des permis d'urbanisme, le texte en projet a tout spécialement pour objet d'imposer au demandeur d'afficher le permis à différents endroits, en dehors de l'hypothèse prévue par l'article 194/2 du CoBAT [38].

Or, l'article 195 du CoBAT habilite uniquement le Gouvernement à déterminer les modalités selon lesquelles les autorités doivent informer le public, ainsi que les autorités qui ont été consultées en cours d'instruction de la demande, de l'adoption de leurs décisions d'octroi ou de refus de permis et mettre ces décisions à disposition de ceux-ci.

Il n'habilite pas le Gouvernement à imposer des obligations d'information et de publicité à des tiers autres que les autorités délivrantes.

Dans la mesure où l'arrêté en projet impose au demandeur d'afficher le permis à différents endroits, en dehors de l'hypothèse prévue par l'article 194/2 du CoBAT, il ne peut donc trouver de fondement juridique dans l'article 195 précité.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation » [39].

---

[37] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité :* En ce sens, voir l'avis n° 67.499/4 donné le 5 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté 'n° 2020/037 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 10 juin 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67499.pdf.

[38] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Cet article dispose comme suit :
« Un avis indiquant que le permis a été délivré doit être affiché sur le terrain par les soins du demandeur, soit, lorsqu'il s'agit de travaux, avant l'ouverture du chantier et pendant toute la durée de ce dernier, soit, dans les autres cas, dès les préparatifs de l'acte ou des actes et tout au long de l'accomplissement de ceux-ci.
Durant ce temps, le permis et le dossier annexé ou une copie de ces documents certifiée conforme par l'administration communale ou par le fonctionnaire délégué doit se trouver en permanence à la disposition des agents désignés à l'article 301, à l'endroit où les travaux sont exécutés et le ou les actes sont accomplis.
Le titulaire du permis doit avertir par lettre recommandée le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué du commencement des travaux ou des actes autorisés ainsi que de l'affichage visé à l'alinéa 1er, au moins huit jours avant d'entamer ces travaux.
Le Gouvernement détermine les modalités d'exécution du présent article ».

[39] Avis 68.228/4 donné le 30 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement'.

‡LW-AIFYPEEAC-HFIAJVT‡

Il en résulte que, en son état actuel, l'article 195, alinéa 1er, du Code permet uniquement de fixer des règles relatives à la forme des permis et à la forme des décisions de refus de permis et des décisions de suspension et d'annulation de permis, et que cette même disposition, en ses deux alinéas, ne permet au Gouvernement d'imposer des obligations qu'aux seules autorités délivrantes à l'exclusion des tiers, notamment le bénéficiaire du permis.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de viser l'article 195 du Code à l'article 300, 4°, de celui-ci.

La disposition à l'examen sera omise.

Article 25

L'article 300, 17°, du Code érige en infraction le fait de « faire obstacle au droit de visite visé à l'article 301 ou de s'opposer aux mesures et/ou de briser les scellés visés à l'article 303 ».

La disposition examinée entend ajouter à cette liste d'infractions le fait de « faire obstacle [à la] demande d'information visé[e] à l'article 301 ».

L'article 301, alinéa 2, du Code énonce que « [les] fonctionnaires et agents [chargés de l'administration et de la police de la voirie, les fonctionnaires et agents techniques des communes et de la Région désignés par le Gouvernement] ont accès au chantier et aux bâtiments pour faire toutes recherches et constatations utiles. Ils peuvent se faire communiquer tous les renseignements en rapport avec ces recherches et constatations et interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à l'exercice de leur mission et en rapport avec ces recherches et constatations ».

Le commentaire de l'article précise que « la formulation actuelle n'énumère pas toutes les autorisations, ce qui laisse parfois les fonctionnaires et agents impuissants. L'ajout proposé vise à leur permettre d'agir plus efficacement tout en restant dans les limites de l'article 6 de la CEDH ».

L'exposé des motifs ne comporte aucun élément d'explication en rapport avec l'infraction envisagée.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

La jurisprudence est abondante quant à la notion « de faire obstacle à la demande d'information ». À titre d'exemple, les actions suivantes peuvent être considérées comme un obstacle : le refus de donner suite à une convocation d'audition, le refus de présenter des documents dont l'existence a été établie ou qui sont prescrits par la loi [40].

La section de législation attire l'attention sur le fait que le droit de ne pas s'auto-incriminer, garanti par l'article 14, paragraphe 3, g), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, fait par principe obstacle à ce qu'une personne, « pénalement accusée » au sens de cette disposition, puisse être sanctionnée pour avoir refusé de prêter son concours à l'établissement de sa propre culpabilité. La jurisprudence la plus récente de la Cour européenne des droits de l'Homme admet certes des exceptions à cette interdiction de « coercition directe » exercée sur le droit de ne pas s'auto-incriminer, mais lesdites exceptions sont envisagées de manière restrictive [41].

La disposition à l'examen n'est admissible que dans les hypothèses dans lesquelles l'obligation de répondre à la demande d'information concernée n'est pas susceptible d'entrainer une méconnaissance du droit au silence.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 26

Les mots « par les articles 175/2-175-21 » seront remplacés par les mots « par les articles 175/2 à 175/21 ».

[40] Voir l'avis 50.421/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandise par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2612/001, pp. 86-100.

[41] Voir Cour eur. D.H., arrêt *O'Halloran et Francis c. Royaume-Uni*, 29 juin 2007. Voir plus récemment, Cour eur. D.H., arrêt *Marttinen c. Finlande*, 21 avril 2009. Sur la question, voir C. SAVONET, « Le droit au silence : un droit relatif ? », Rev. Trim. Dr. Homme, 2009, pp. 763 et suiv. Plus anciennement, et spécifiquement en rapport avec le droit belge, voir F. KEFER, « Questions à propos du délit d'obstacle à la surveillance en droit belge », Rev. Trim. Dr. Homme, 2003, pp. 1305 et s.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Article 29

1. La section de législation n'aperçoit pas si, dans le texte français, les mots « les vend ou les loue » constituent une répétition inutile des mots « vend ou loue des biens immobiliers » ou s'ils doivent être compris comme se rapportant aux actes de personnes qui mettent en place des « aménagements fixes et mobiles », comme semble le suggérer le texte néerlandais du dispositif.

La disposition sera clarifiée afin de pourvoir à la sécurité juridique que requiert la définition des comportements infractionnels pouvant mener à l'infliction d'une sanction administrative.

2. L'exposé des motifs justifie l'augmentation du maximum de la fourchette des amendes administratives de 100.000 à 400.000 euros, mais non l'augmentation de son minimum de 250 à 500 euros.

Au regard du principe de proportionnalité, l'auteur de l'avant-projet doit également être en mesure de justifier l'augmentation du montant minimal de l'amende à 500 euros.

L'exposé des motifs sera utilement complété en conséquence.

Articles 35 et 37

L'article 330, § 3, du Code permet, sous certaines conditions, l'obtention d'un permis de régularisation simplifié pour « les actes et travaux qui étaient soumis à permis d'urbanisme préalable au moment de leur accomplissement et accomplis avant le 1er janvier 2000 sans qu'un tel permis ait été obtenu ».

Selon l'exposé des motifs, « des dizaines de zones de recul/jardinets transformées en places de stationnement minéralisées sans autorisation avant le 1er janvier 2000 ont été ou pourraient être régularisées » sur la base de cette procédure.

L'article 330/1 en projet du Code vise à faire obstacle à l'application de cette procédure dans ce cas, « quand bien même cette transformation était autorisée par la règlementation applicable à l'époque ».

Compte tenu de la manière dont cette disposition est rédigée et de l'effet rétroactif qu'entend lui conférer l'article 37, alinéa 3, de l'avant-projet, la question se pose de savoir si la disposition est censée valoir uniquement pour les futures demandes, y compris celles relatives à des transformations qui, bien qu'autorisées « par la réglementation applicable à l'époque », n'auraient toutefois pas encore fait l'objet du permis requis, ou si l'intention est de la rendre également applicable à des actes pour lesquels un permis a été accordé.

Dans le premier cas, le dispositif ne soulève pas de difficulté au regard du principe de non-rétroactivité des normes législatives. Toutefois, la prise d'effet rétroactive de l'article 330/1 prévue par l'article 37, alinéa 3, semble alors dépourvue d'utilité, puisque le régime envisagé n'est destiné à s'appliquer qu'aux demandes de régularisation introduites après l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet, pour des situations qui n'avaient pas déjà été autorisées avant cette date.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Dans le second cas, il en résulterait que le dispositif en projet viserait à mettre à néant l'intégralité des permis d'urbanisme de régularisation simplifiés qui ont été délivrés sur la base de l'article 330, § 3, du Code lorsque ceux-ci concernaient la transformation de zones de recul en espace de stationnement ou leur recouverture en matériaux imperméables accomplie avant le 1er janvier 2000, en privant rétroactivement ces permis de leur base légale. Si telle était sa portée, l'avant-projet examiné modifierait des situations juridiques définitivement réglées et porterait atteinte à des droits subjectifs acquis dans le chef des bénéficiaires de ces permis.

Comme la Cour constitutionnelle [42] et la section de législation du Conseil d'État l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois et décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des lois et décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public.

La sécurité juridique garantit également la consolidation des situations juridiques acquises [43].

En l'espèce, les explications qui figurent au dossier soumis à la section de législation sont en défaut de justifier l'équilibre qui existerait entre l'insécurité juridique importante qui consisterait en la mise à néant de situations juridiques acquises et l'objectif général poursuivi. À fortiori, ces explications sont en défaut de justifier le caractère indispensable de la mesure envisagée.

L'équilibre précité doit, en outre, être justifié au regard du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où seule l'infraction de transformation ou de recouvrement de zones de recul en places de stationnement minéralisées sans autorisation est visée par la disposition en projet.

[42] Voir par ex. C.C., 3 mars 2004, n° 30/2004, B.5 ; C.C., 24 novembre 2004, n° 193/2004, B.8.4 ; C.C., 1er février 2006, n° 20/2006, B.13.2 ; C.C., 8 mars 2006, n° 39/2006, B.5.1 ; C.C., 19 avril 2006, n° 55/2006, B.6.

[43] Voir notamment M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 214-235.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Enfin, dans la mesure où elle reviendrait à imposer rétroactivement de nouvelles obligations dont le non-respect entrainerait une sanction pénale ou administrative de nature pénale [44], la rétroactivité de la disposition législative en projet serait incompatible avec le principe général de non-rétroactivité de la loi pénale [45] et ne pourrait en aucun cas être maintenue [46].

Le dispositif en projet sera revu à la lumière de ces observations.

*

[44] L'exposé des motifs précise que « [e]n cas de non-respect, à l'expiration de ces périodes transitoires, de l'obligation de se confirmer aux prescriptions du règlement régional d'urbanisme relatives aux zones de recul, le bien sera considéré comme étant en infraction urbanistique. Les dispositions du Code visant à sanctionner ces infractions seront donc applicables ».

[45] Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[46] Voir l'avis 49.972/1/V-49.973/1/V donné le 2 aout 2011 sur des avant-projets devenus la loi du 26 janvier 2012 'modifiant la loi du 23 avril 1998 portant des mesures d'accompagnement en ce qui concerne l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs', *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1774/001, pp. 15-18.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie beoogt onder meer het volgende:

1° vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning voor bepaalde isolatiehandelingen en -werken die bijdragen aan de energieprestaties van de gebouwen (punt V van de memorie van toelichting);

2° wijziging van de termijnen voor de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen voor bepaalde handelingen en werken ter bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen in de zin van richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 'tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad' (RED III-richtlijn), die bij het voorontwerp gedeeltelijk wordt omgezet (punt VI van de memorie van toelichting).

2. In die context en in zoverre de ontworpen tekst mogelijk aanzienlijke milieueffecten heeft, rijst de vraag of de tekst moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's', waarvoor overeenkomstig artikel 3 van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd.

Luidens lid 2, a) van artikel 3 van richtlijn 2001/42/EG is die verplichting van toepassing op alle plannen en programma's die worden voorbereid met betrekking tot onder meer energie, grondgebruik of ruimtelijke ordening en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'. Lid 4 van datzelfde artikel 3 luidt zijnerzijds als volgt:

> "Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben."

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 oktober 2016

> "[heeft] het begrip 'plannen en programma's' betrekking (…) op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.[1]"

Het Hof stelt voorts dat het begrip "plannen en programma's" ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.[2]

In twee arresten van 7 juni 2018[3] heeft het Hof ook geoordeeld dat enerzijds de Brusselse gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende de Europese wijk en anderzijds de omtrekken voor stedelijke verkaveling waarin het Waalse recht voorziet, plannen en programma's zijn in de zin van richtlijn 2001/42/EG en bijgevolg het voorwerp moeten uitmaken van een voorafgaande beoordeling van de gevolgen voor het milieu. In een arrest van 25 juni 2020 heeft het Hof voorts bevestigd dat een besluit van de Vlaamse Regering kan worden beschouwd als een plan dat is opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau. In dat arrest heeft het Hof de redenen uiteengezet waarom het zijn rechtspraak ging handhaven en geenszins ging terugdraaien.[4]

In arresten van 2019 en 2021 heeft het Hof eveneens geconcludeerd dat het begrip "plannen en programma's" niet alleen sloeg op het opstellen maar ook op het wijzigen van die plannen en programma's.[5] In het bijzonder heeft het Hof voor recht gezegd dat, ook al bevat een handeling geen positieve voorschriften, de mogelijkheid die ze invoert om makkelijker afwijkingen van de geldende voorschriften te verkrijgen de rechtsorde wijzigt en tot gevolg heeft dat een dergelijke handeling in het toepassingsgebied valt van artikel 2, *littera* a), van richtlijn 2001/42/EG.[6]

[1] HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, *Patrice d'Oultremont e.a. v. Waals Gewest*, punt 49.

[2] *Ibidem*, punt 52.

[3] HvJ 7 juni 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest* en HvJ 7 juni 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, *Thybaut e.a. v. Waals Gewest*.

[4] HvJ (Grote Kamer) 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, *A. e.a. v. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, punten 33 tot 51.

[5] HvJ 12 juni 2019, ECLI:EU:C:2019:483, *CFE SA v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punt 71.

[6] HvJ *Thybaut e.a. v. Waals Gewest*, *o.c.*, punt 58.

‡LW-AIFYPEEAC-HFIAJVT‡

3. De afdeling Wetgeving heeft opgemerkt dat, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de volgende stukken bijvoorbeeld plannen en programma's zijn waarvoor een voorafgaande milieueffectbeoordeling vereist is: de strategische prioriteitenkaart met de prioritaire waterlopen voor het herstel van het vrij rondzwemmen van de vissen[7] en de politionele en beheersregels, vastgesteld door de Waalse Regering, die van toepassing zijn op ongeklasseerde waterlopen,[8-9] het ministerieel besluit 'relatif aux études acoustiques des parcs éoliens',[10] het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014',[11] of nog het besluit van de Waalse Regering van 30 augustus 2018 'tot bepaling van de sectorale voorwaarden voor middelgrote stookinstallaties en tot wijziging van diverse milieubepalingen'.[12] Nog volgens de afdeling Wetgeving "[viel] niet uit te sluiten dat de inhoud van bepaalde ecologische-transitieovereenkomsten[13] onder dat aldus gedefinieerde begrip valt".[14]

De afdeling Wetgeving heeft ook opgemerkt dat, gelet op die rechtspraak en op artikel 2, a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42/EG,[15] een wetgevende tekst een plan of programma kan vormen in de zin van richtlijn 2001/42/EG, ongeacht of hij uitgaat van de uitvoerende macht[16] of van het parlement.[17]

---

[7] Die strategische kaart wordt inmiddels vermeld in artikel D.33/9 van boek II van het Milieuwetboek van het Waals Gewest.

[8] Het gaat om de politieregels die inmiddels in artikel D.52 van boek II van het Milieuwetboek van het Waals Gewest worden vermeld.

[9] Advies 60.677/4 van 27 februari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 4 oktober 2018 'tot wijziging van verschillende teksten, wat betreft de waterlopen', *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 1147/1, 63-79.

[10] Advies 61.407/4 van 24 mei 2017 over een ontwerp van ministerieel besluit van het Waals Gewest "relatif aux études acoustiques des parcs éoliens".

[11] Advies 61.975/1 van 2 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014'.

[12] Advies 63.041/4 van 21 maart 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 30 augustus 2018 'tot bepaling van de sectorale voorwaarden voor middelgrote stookinstallaties en tot wijziging van diverse milieubepalingen'.

[13] Het gaat om de ecologische-transitieovereenkomsten die inmiddels worden vermeld in de artikelen D.92-1 en volgende van boek I van het Milieuwetboek van het Waals Gewest.

[14] Advies 63.475/2-4 van 6 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Waals Gewest van 17 juli 2018 'houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting', *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 1142/1, 161-190.

[15] Die bepaling vermeldt als "plannen en programma's" de plannen en programma's "die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld".

[16] Advies 62.508/4 van 11 januari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 26 april 2018 'betreffende het Waalse Erfgoedwetboek', *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 1053/1, 35-61.

[17] Advies 61.506/4 van 12 juni 2017 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial', *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 778/2, 2-6. In dat advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:
"La proposition de décret à l'examen tend à autoriser et à régler l'octroi de dérogations au plan de secteur à l'occasion

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

In verband met een voorontwerp van decreet 'instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol' heeft de afdeling Wetgeving in het bijzonder het volgende opgemerkt:

> "En l'espèce, l'avant-projet entend, pour l'essentiel, régler les régimes de permis exclusifs requis pour l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol, en ce compris la postgestion, tout en subordonnant par ailleurs à l'obtention préalable d'un permis d'environnement ou à l'introduction préalable d'une déclaration, ces explorations ou exploitations. Intervenant dans ce cadre, avec cet objet, et pouvant trouver à s'appliquer à la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il relève de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.
>
> À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que le décret en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin."[18]

In advies 64.928/4 over een voorontwerp van decreet dat onder meer strekte tot invoering van een Waals wetboek betreffende de milieuvergunning, heeft de afdeling Wetgeving de volgende, gelijkaardige opmerking gemaakt:

> "En l'espèce, diverses dispositions de l'avant-projet qui comportent des innovations de fond par rapport au droit existant doivent manifestement être considérées comme comportant un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des dispositions qui introduisent le principe de la durée indéterminée des permis d'environnement et de celles qui accompagnent ce régime par l'introduction de nouvelles obligations à charge des exploitants. De telles dispositions, qui peuvent trouver à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, relèvent de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, elles doivent se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE."[19]

---

de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2. Il n'est pas exclu que les règles qu'elle prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ayant cet objet, la proposition de décret à l'examen relève incontestablement de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle doit dès lors se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.
À cet égard, il y a lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative. L'examen de ces questions et des réponses à y apporter appelle des développements qui excèdent de beaucoup le cadre limité de l'avis que la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner sur une proposition de décret qui, telle la proposition à l'examen, tend à modifier le Code du développement territorial (en abrégé, ci-après, 'CoDT') sur un point particulier. Mais la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte de l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne."

[18] Advies 64.927/4 van 30 januari 2019 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 'instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol', *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1335/1, 109-125.

[19] Advies 64.928/4 van 6 februari 2019 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 'relatif au Livre IX du Code de l'Environnement contenant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Datzelfde heeft ze nog herhaald in latere adviezen[20-21] en bevestigd in haar adviespraktijk betreffende verordenende besluiten.[22]

4. Ook het Grondwettelijk Hof heeft zich uitgesproken over de strekking van het begrip "plannen en programma's" in de zin van richtlijn 2001/42/EG, in het bijzonder in zijn arresten nr. 33/2019 van 28 februari 2019, nr. 145/2019 van 17 oktober 2019, nr. 30/2021 van 25 februari 2021, nr. 137/2021 van 14 oktober 2021 en nr. 142/2021 van 14 oktober 2021.[23]

Volgens de eerste twee van die arresten van het Grondwettelijk Hof stemt de conclusie dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeen met het doel dat de Europese wetgever voor ogen had, namelijk ervoor zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.[24 -25]

Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre Ier du Code de l'Environnement et le CoDT', *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1339/1, 74-89.

[20] Advies 66.015/2/V van 29 juli 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 6 februari 2020 'houdende bekrachtiging van het besluit van de Waalse Regering van 13 december 2018 tot vervanging van bijlage 1 bij het decreet van 1 maart 2018 betreffende bodembeheer en Bodemsanering', *Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 93/1, 8-10.

[21] Advies 68.859/4 van 31 maart 2021 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation', *Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 227/3, 2-5.

[22] Zie bijvoorbeeld advies 68.292/4 van 13 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 25 februari 2021 'houdende sectorale voorwaarden voor windmolenparken met een totaalvermogen van 0,5 MW of meer en tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2002 tot bepaling van de lijst van de aan een milieueffectstudie onderworpen projecten, van de ingedeelde installaties en activiteiten of van de installaties of activiteiten die een risico voor de bodem vormen'.

[23] Zie in verband met richtlijn 2001/42/EG ook GwH 20 mei 2021, nr. 75/2021. Daar ging het echter over een andere problematiek. De vraag die was voorgelegd was namelijk of een wetgevende bepaling luidens welke lokale beleidsontwikkelingsplannen met het verstrijken van de tijd van rechtswege werden opgeheven, wel toelaatbaar was ten aanzien van de richtlijn. Het Grondwettelijk Hof heeft die vraag ontkennend beantwoord, aangezien er sprake was van een opheffing, zonder enige vorm van voorafgaande beoordeling, van planologische instrumenten die zelf plannen en programma's vormden. Het Hof heeft dus voor recht gezegd dat artikel D.II.66, § 4, van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling een schending vormt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in combinatie met richtlijn 2001/42/EG "in zoverre [die bepaling] de opheffing van rechtswege van de daarin beoogde plannen vrijstelt van een milieubeoordeling in de zin van artikel 2, b), van die richtlijn". Er kan ook gewezen worden op arrest nr. 137/2021 van 14 oktober 2021, maar voor de vraag die hier voorligt is dat arrest niet relevant. Het Hof heeft daarin namelijk het beroep verworpen om de volgende reden: "De bestreden bepalingen leggen de definities en de doelstellingen vast voor onbevaarbare waterlopen en bestaan merendeels in het afbakenen van de bevoegdheden inzake het beheer van die waterlopen. Die algemene bepalingen, die overigens geen enkele invloed hebben op de toepasselijke gewestplannen, kunnen, ongeacht of zij afzonderlijk of in hun context worden onderzocht, niet worden beschouwd als handelingen die 'door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben', aldus de formulering van het Hof van Justitie van de Europese Unie" (punt B.41 van het arrest). De problematiek die in arrest nr. 137/2021 aan de orde was, verschilde dus van die welke in het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt behandeld.

[24] GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3; GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

[25] Zie dienaangaande onder meer advies 68.859/4; advies 71.061/4 van 30 maart 2022 over een voorstel van decreet 'modifiant les articles D.II.16, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local', *Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 603/2, 2-6; advies 71.290/4 van 16 juni 2022

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Na het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020 (C-24/19) heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 30/2021 de lering bevestigd van zijn arresten nr. 33/2019 en nr. 145/2019 en heeft het verschillende beroepen tot schorsing, gericht tegen het decreet van het Vlaams Gewest van 17 juli 2020 'tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines', verworpen. Het heeft vervolgens in zijn arrest van 14 oktober 2021 de beroepen tot nietigverklaring van datzelfde decreet verworpen.[26]

In die twee laatste arresten heeft het Grondwettelijk Hof met name gesteld dat "de evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie over het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG overigens ter discussie [werd] gesteld door advocaat-generaal Kokott, door de hoogste rechtscolleges van verschillende lidstaten, waaronder het Belgisch Grondwettelijk Hof, en in de rechtsleer".[27]

5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zijn rechtspraak gehandhaafd.[28] In een arrest van 22 februari 2022 heeft het een belangrijke precisering aangebracht, door het volgende voor recht te verklaren:[29]

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

over een voorstel van decreet 'visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables', *Parl.St.* W.Parl. 2021-22, nr. 848/2, 2-4 en advies 71.620/4 van 27 juli 2022 over een voorstel van decreet 'relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement', *Parl.St.* W.Parl. 2021-22, nr. 927/2, 2-9.

[26] GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

[27] GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.6; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

[28] HvJ (grote kamer) 22 februari 2022, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, en HvJ 9 maart 2023, C-9/22, ECLI:EU:C:2023:176, *NJ en OZ v. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*.

[29] HvJ (grote kamer), *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, o.c.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Uit dat arrest lijkt men te kunnen afleiden dat een wetgeving of regelgeving die zich er uitsluitend toe beperkt algemene regels uit te vaardigen en/of bepaalde handelingen en werken of bepaalde activiteiten te verbieden dan wel ter goedkeuring voor te leggen – zoals een stedenbouwkundige of bebouwingsvergunning of een milieuvergunning –, op zich geen plan of programma vormt in de zin van richtlijn 2011/42/EG als ze niet eveneens genoegzaam gedetailleerde regels vaststelt voor de inhoud, de voorbereiding en de uitvoering van projecten.

In die rechtspraak wordt evenwel duidelijk gesteld dat normatieve, wetgevende of verordenende bepalingen in voorkomend geval kunnen worden beschouwd als plannen of programma's in de zin van richtlijn 2001/42/EG. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 22 februari 2022 het volgende bevestigd:[30]

> "Hoewel uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat het begrip 'plannen en programma's' betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld, bevat deze richtlijn (…) juist geen bijzondere bepalingen voor beleid of voor algemene regelingen, die een afbakening ten opzichte van plannen en programma's in de zin van deze richtlijn zouden vereisen. De omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en een doel van transformatie van een geografische zone nastreeft, vormt een illustratie van haar planmatige of programmatische dimensie en verhindert niet dat zij onder het begrip 'plannen en programma's' valt."

Naar luid van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG worden immers als plannen en programma's beschouwd: plannen en programma's die worden "opgesteld en/of vastgesteld (…) om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld". Voorts bepaalt artikel 4, lid 1, van diezelfde richtlijn:

> "De in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma."

6. In het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie rijst de vraag of het voorliggende voorontwerp van ordonnantie een plan of programma vormt in de zin van artikel 3, lid 2, a), of lid 4, van richtlijn 2001/42/EG.

Gelet op alle voorgaande overwegingen, en aangezien het voorontwerp van ordonnantie niet werd onderworpen aan een procedure van milieueffectbeoordeling, moet de steller van het voorontwerp kunnen motiveren waarom hij het voorontwerp buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2001/42/EG zou plaatsen, of waarom het onder een door deze richtlijn voorziene uitzondering zou vallen.[31]

---

[30] *Ibidem*, punt 41.

[31] Zie in die zin met name advies 73.986/2/V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 5 oktober 2023 'tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd', *Parl.St.* Br.Parl., 2022-23, nr. 7-751/1, 39-70, alsook advies 73.407/4 van 15 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 december 2023 'tot wijziging van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling en het decreet van 6 november 2008 houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie en tot opheffing van het decreet van 5 februari 2015 betreffende de handelsvestigingen'. Zie ook advies 68.859/4 van 31 maart 2021 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

7. Krachtens artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 'tot invoering van de gelijkekansentest' moet het voorontwerp onderworpen worden aan zo'n test.[32]

De steller van het voorontwerp moet zich ervan vergewissen dat aan dat voorafgaande vormvereiste op correcte wijze is voldaan.

8. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van de verplichte vormvereisten 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'.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals hierboven is aangegeven, strekt het voorontwerp onder meer tot omzetting van richtlijn (EU) 2023/2413.

In de beginselen van de wetgevingstechniek, opgesteld door de afdeling Wetgeving, worden de stellers van ontwerpen verzocht bij de omzetting van richtlijnen omzettingstabellen op te maken:

> "191. Maak twee omzettingstabellen op.
>
> 191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:
>
> a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de [onderdelen van de] artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;
>
> b) de [onderdelen van de] artikelen van de richtlijn die [nog] door een andere instantie (…) moeten worden omgezet.
>
> 191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn."[33]

'visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation', *Parl.St.* W.Parl 2019-20, nr. 227/3, 2-5, alsook advies 68.487/1 van 12 januari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 februari 2021 'tot vaststelling van de algemene en bijzondere uitbatingsvoorwaarden van toepassing op parkings'.

[32] Het voorontwerp valt niet onder een van de gevallen waarin krachtens artikel 2, § 3, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 geen gelijkekansentest hoeft te worden uitgevoerd.

[33] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek".

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Dienaangaande wordt eraan herinnerd dat het opmaken van dergelijke tabellen tijdens de omzetting van een of meerdere richtlijnen een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting en dat het onderzoek van het ontwerp binnen de gestelde termijnen wordt vergemakkelijkt indien die tabellen samen met de adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving worden toegezonden.

Die tabellen zijn voorts zeer nuttig, niet alleen voor de wetgevende vergadering die dat ontwerp behandelt, maar ook voor degene voor wie die regelgeving bestemd is:

a) de wetgevende vergadering kan zich met kennis van zaken uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van het ontwerp wenst aan te wenden om het door de richtlijn vereiste resultaat te verkrijgen;

b) de tabellen kunnen ervoor zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen niet te buiten gaat van de beoordelingsbevoegdheid die het Europese recht aan de lidstaten toekent;

c) ze kunnen verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds in de interne rechtsorde bestaan of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degene voor wie de wetgevende regels bestemd zijn, kan hun oorsprong nagaan.[34]

In casu zijn er samen met de adviesaanvraag geen dergelijke tabellen aan de afdeling Wetgeving toegezonden.

Ze zouden moeten worden opgesteld en vervolgens bij het voorontwerp worden gevoegd wanneer dat bij het Parlement wordt ingediend.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Nieuw artikel 1

In het voorontwerp dient een nieuw artikel 1 te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de gedeeltelijk omgezette richtlijn.

Artikel 4

De inleidende zin moet gesteld worden als volgt:

"Artikel 7, tiende lid, van het Wetboek, gewijzigd bij de ordonnantie van 30 november 2017, wordt aangevuld als volgt:".

[34] *Ibidem*, aanbeveling 193.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Artikel 5

1. Zoals de afdeling Wetgeving al eerder heeft opgemerkt, is de bepaling dat een niet-tijdig overgezonden advies geacht wordt gunstig te zijn, een overbodige fictie. Het zou beter zijn te bepalen dat indien het advies niet is verzonden binnen de gestelde termijn, de instantie die uitspraak moet doen aan dat advies kan voorbijgaan.[35]

2. De woorden "als volgt gewijzigd en vervangen:" dienen vervangen te worden door de woorden ", gewijzigd bij de ordonnanties van 15 maart 2013 en 30 november 2017, wordt vervangen als volgt:".

Artikel 9

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat bedoeld wordt met de woorden "zonder afbreuk te doen aan de voorwaarden die ze stellen".

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "il apparait que les mots soulignés comportent une erreur grammaticale résultant d'un précédent projet. La formulation devrait plutôt être 'sans préjudice des conditions qu'il pose' (au singulier, à savoir, le premier alinéa du § 2).
>
> En effet, l'alinéa 1er du § 2 de l'article 98 n'habilite le Gouvernement à dispenser de permis d'urbanisme des actes et travaux, qu''en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés'.
>
> C'est donc au regard de ces mêmes conditions que le Gouvernement serait habilité à dispenser les actes et travaux dérogatoires visés par l'Ordonnance.
>
> Ce qui précède trouve écho dans le commentaire de l'article, à savoir : Cet article vise à habiliter le Gouvernement à dispenser de permis d'urbanisme des actes et travaux dérogatoires, en vertu de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence, tout en fixant les limites de cette habilitation spécifique, à savoir les actes et travaux d'isolation qui contribuent à la performance énergétique des bâtiments. L'habilitation ne peut toutefois s'étendre aux actes et travaux effectués en façade avant, ni aux biens inscrits à l'inventaire du patrimoine immobilier de la Région."

Het voorontwerp dient te worden herzien zodat het in overeenstemming is met die uitleg.

Het verdient voorts aanbeveling te schrijven "die erin worden bepaald" in plaats van "die ze stellen".

[35] Zie onder meer advies 35.689/4 van 8 oktober 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 19 februari 2004 'betreffende enkele bepalingen inzake ruimtelijke ordening', *Parl.St.* Br.Parl. 2003-04, nr. A-501/1, 100-145.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Artikel 10

De woorden "wanneer het gaat om een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot installaties" moeten vervangen worden door de woorden "wanneer het gaat om installaties".

Artikelen 12, 14 en 16

Aan het begin van elke ontworpen zin dient het woord "in" vervangen te worden door het woord "In".

Artikel 13

In de Nederlandse tekst moet het woord "paasvakantie" vervangen worden door de woorden "paas- of". In de Franse tekst moet na woord "Pâques" het woord "ou" worden toegevoegd.

Article 17

Ontworpen hoofdstuk III*ter* van het Wetboek

Deze bepaling van het voorontwerp strekt tot omzetting van richtlijn (EU) 2023/2413, door in een hoofdstuk III*ter* van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het "Wetboek") een nieuwe procedure op te nemen die specifiek betrekking heeft op de plaatsing van installaties voor zonne-energie met een vermogen van 100 kW of minder, inclusief voor zelfverbruikers van hernieuwbare energie en gemeenschappen voor hernieuwbare energie, en op de installatie van warmtepompen met een vermogen van minder dan 50 MW.

Artikel 16*quinquies*, lid 2, van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 'ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen' luidt als volgt:

> "De lidstaten zorgen ervoor dat de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie met een vermogen van 100 kW of minder, ook voor zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare-energiegemeenschappen, niet langer duurt dan één maand. Het uitblijven van een antwoord van de bevoegde autoriteiten of entiteiten binnen de termijn na de indiening van een volledige aanvraag leidt ertoe dat de vergunning wordt geacht te zijn verleend, op voorwaarde dat de capaciteit van de apparatuur voor zonne-energie de bestaande capaciteit van de aansluiting op het distributienet niet overschrijdt.
>
> Indien de toepassing van de in de eerste alinea bedoelde vermogensdrempel tot aanzienlijke administratieve lasten of beperkingen voor de exploitatie van het elektriciteitsnet leidt, kunnen de lidstaten een lagere vermogensdrempel toepassen mits die hoger blijft dan 10,8 kW."[36]

[36] In de preambule van de richtlijn wordt dan weer verwezen naar "installatie[s] van apparatuur voor zonne-energie en

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Artikel 16*sexies*, lid 1, luidt als volgt:

"De lidstaten zorgen ervoor dat de vergunningsprocedure voor de installatie van warmtepompen van minder dan 50 MW niet langer duurt dan één maand. In het geval van bodemwarmtepompen, duurt de vergunningsprocedure niet langer dan drie maanden."

In het ontworpen artikel 197/19 van het Wetboek wordt het toepassingsgebied van hoofdstuk III*ter* omschreven als volgt:

"De bepalingen van hoofdstuk III*ter* zijn van toepassing op

1° de aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen betreffende handelingen en werken voor de installatie van voorzieningen voor zonne-energie met een vermogen van 100 kW of minder, inclusief voor zelfverbruikers van hernieuwbare energie en gemeenschappen voor hernieuwbare energie;

2° aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen voor handelingen en werken voor de installatie van warmtepompen met een vermogen van minder dan 50 MW.

Onder voorzieningen voor zonne-energie wordt verstaan alle voorzieningen die zonne-energie omzetten in thermische of elektrische energie, in het bijzonder thermische en fotovoltaïsche voorzieningen.

De bepalingen van hoofdstuk III van deze titel zijn van toepassing op deze vergunningsaanvragen voor zover zij niet uitdrukkelijk in dit hoofdstuk worden geregeld."

Zodoende maakt de ontworpen bepaling geen onderscheid tussen projecten die uitsluitend de plaatsing van installaties voor zonne-energie of van warmtepompen betreffen, en complexere projecten die onder meer, dan wel gedeeltelijk of zelfs in bijkomstige mate, op een dergelijke plaatsing betrekking hebben.

Bij de huidige stand van de tekst rijst dus de vraag of bij een aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot de nieuwbouw van een industriële inrichting of van een woning, voorzien van een installatie voor zonne-energie als bedoeld in het ontworpen artikel 197/19 (bij voorbeeld op het dak), toepassing moet worden gemaakt van de volledige procedure voor de toekenning van een vergunning bedoeld in het ontworpen hoofdstuk III*ter*, en dienovereenkomstig ook of een dergelijke vergunning door de gemachtigde ambtenaar moet worden verleend binnen de termijn van 30 dagen vastgesteld bij het ontworpen artikel 197/21, dan wel of die vergunning moet worden geacht verleend te zijn overeenkomstig het ontworpen artikel 197/22.

Dat punt moet worden verduidelijkt.

bijbehorende energieopslag op één locatie, alsook de aansluiting van dergelijke apparatuur en opslag op het net, in bestaande of toekomstige kunstmatige constructies die zijn opgezet voor andere doeleinden dan de productie van zonne-energie of energieopslag, met uitsluiting van kunstmatige wateroppervlakken, zoals daken, parkeerterreinen, wegen en spoorwegen".

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Ontworpen artikel 197/21 van het Wetboek.

Deze bepaling voorziet in een afwijkende termijn voor de verzending van de beslissing houdende toekenning dan wel weigering van een vergunning voor projecten die in het toepassingsgebied van het ontworpen hoofdstuk III*ter* vallen. De termijn wordt bepaald op "dertig dagen na de verzending van het ontvangstbewijs bedoeld in artikel 176, § 3, of, bij ontstentenis daarvan, na het verstrijken van de in die bepaling bedoelde verzendingsperiode".

Artikel 176, derde lid, eerste zin, van het Wetboek bepaalt:

> "Binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van de aanvraag zendt de gemachtigde ambtenaar aan de aanvrager bij ter post aangetekende brief een ontvangstbewijs, indien zijn dossier volledig is."

De vraag rijst of de ontworpen bepaling volstaat om ervoor te zorgen dat die procedures niet langer duren dan één maand, zoals bepaald in artikel 16*quinquies* van richtlijn (EU) 2018/2001. Het is immers mogelijk dat men de respectieve termijnen, bepaald in de artikelen 179 en 197/21, combineert, met als gevolg dat de procedure voor de toekenning van de vergunning vijfenzeventig dagen in beslag zou kunnen nemen.

In dat verband wordt in artikel 16*quinquies*, lid 2, tweede zin, van richtlijn (EU) 2018/2001 het gevolg van het overschrijden van de termijn van een maand als volgt omschreven:

> "Het uitblijven van een antwoord van de bevoegde autoriteiten of entiteiten binnen de termijn na de indiening van een volledige aanvraag leidt ertoe dat de vergunning wordt geacht te zijn verleend, op voorwaarde dat de capaciteit van de apparatuur voor zonne-energie de bestaande capaciteit van de aansluiting op het distributienet niet overschrijdt."

Aangezien die bepaling zo dient te worden gelezen dat de aanvang van de termijn van een maand samenvalt met het ogenblik waarop bevestigd wordt dat het aanvraagdossier volledig is, levert de procedure die de steller van het voorontwerp invoert, geen moeilijkheden op voor een correcte en volledige omzetting van de richtlijn.

Artikel 18

1. Volgens het ontworpen artikel 242, § 2, van het Wetboek kan de regering aan een gemeente toelating geven een pand te onteigenen in twee gevallen, namelijk:

a) wanneer dat pand door zijn aard, staat of activiteit "de verderzetting van de activiteit (…) uitgeoefend binnen een beschermd pand of een pand dat ingeschreven is op de bewaarlijst" in het gedrang brengt;

b) wanneer dat pand door zijn aard, staat of activiteit de "verderzetting van de activiteit (…) erkend als immaterieel cultureel erfgoed" in het gedrang brengt.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Wat het eerste geval betreft, blijkt uit het dispositief niet in welk opzicht het algemeen nut ermee gediend zou zijn dat een activiteit wordt verdergezet die, hoewel ze wordt uitgeoefend in een pand dat op de bewaarlijst ingeschreven staat of in een beschermd pand, in voorkomend geval zelf niet erkend is als een onderdeel van het immaterieel cultureel erfgoed. In dat opzicht lijkt de ontworpen bepaling moeilijk te verdedigen in het licht van artikel 16 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat onteigening alleen mogelijk is ten algemenen nutte.

In dat verband is het essentieel erop te wijzen dat het ontworpen artikel 242, § 2, van het Wetboek niet als voorwaarde stelt dat het ingeschreven goed zelf op een of andere manier wordt bedreigd door het naburige pand.

Dat geldt overigens des te meer daar het voorontwerp bij ontstentenis van zulke preciseringen bezwaar oplevert ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, met name wanneer de eigenaars van de twee panden in kwestie dezelfde activiteit uitoefenen en het op grond van hun onverenigbaarheid gerechtvaardigd is een van beiden te onteigenen, ook al ondervindt geen van beide panden en geen van de beschermde activiteiten een rechtstreekse impact.

Het voorontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

2. Op grond van het ontworpen artikel 242, § 2, van het Wetboek kan tot onteigening worden overgegaan wanneer de voortzetting van de activiteiten waarvan sprake is in die bepaling, "in het gedrang" komt.

Artikel 242 van het Wetboek voorziet in een onteigeningsmechanisme dat bedoeld is om beschermde goederen te beschermen wanneer er een "gevaar zou bestaan voor afbraak of zware beschadiging" van die goederen. Die omschrijving maakt concreet duidelijk om welk gevaar of welke bedreiging het moet gaan opdat het goed in kwestie kan worden onteigend.

Wat betreft het ontworpen artikel 242, § 2, blijkt noch uit de artikelsgewijze bespreking noch uit de memorie van toelichting wat de – vage – bewoordingen "in het gedrang wordt gebracht" concreet beduiden.

De steller van het voorontwerp wordt verzocht die bewoordingen nader toe te lichten.

3. Op grond van het ontworpen artikel 242, § 3, van het Wetboek kan "een stedenbouwkundige vergunning" worden verleend "die de wijziging van de bestemming of het gebruik [van het krachtens het ontworpen artikel 242, § 2, onteigende of aangekochte pand] toelaat in afwijking van het gewestelijk bestemmingsplan, een richtplan van aanleg of en (sic) een bijzonder bestemmingsplan".

Aangezien op geen enkele manier wordt gepreciseerd wat de bedoeling is van die afwijking of in welke gevallen ze kan voorkomen, is de ontworpen bepaling onderhevig aan kritiek in het licht van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, daar ze de beoogde afwijking mogelijk maakt in om het even welke omstandigheden.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Om dezelfde redenen rijzen er vragen wat betreft de evenredigheid van de beoogde maatregel in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht en worden aangevuld.

4. In de memorie van toelichting staat dat de voorliggende bepaling "van toepassing [is] op activiteiten die bestaan voor de inwerkingtreding van de ontwerpordonnantie".

Dat toepassingsgebied *ratione materiae* blijkt niet uit het dispositief.

Indien het de bedoeling is dat het voorliggende dispositief alleen van toepassing is op activiteiten die al voor de inwerkingtreding van de ontwerpordonnantie bestaan, moet de steller van het voorontwerp dat beperkte toepassingsgebied kunnen rechtvaardigen.

De bepaling dient opnieuw te worden onderzocht en het toepassingsgebied ervan dient duidelijk te worden bepaald.

Artikel 22

De steller van het voorontwerp moet de inleidende zin herformuleren zodat deze vormelijk in overeenstemming is met de artikelen 19 tot 26.

Artikel 23

De voorliggende bepaling strekt tot vervanging van artikel 300, 4°, van het Wetboek, dat het "niet in aanmerking nemen [van] de bepalingen van het artikel 194/2" strafbaar stelt, met als bedoeling dat ook de niet-naleving van artikel 195 strafbaar wordt gesteld.

In de bespreking van het artikel staat over artikel 195 het volgende te lezen:

> "Artikel 195 van het BWRO geeft de regering de bevoegdheid om de vorm en de procedure te bepalen voor de kennisgeving en de terbeschikkingstelling van beslissingen met betrekking tot vergunningen en attesten. Dit concretiseert zich in het besluit van 25 april 2019 en legt onder meer aan de aanvrager van een vergunning op om over te gaan tot het aanplakken van de beslissing binnen de tien dagen van de ontvangst ervan. Het niet-naleven van deze formaliteit vormde tot nu toe geen stedenbouwkundig misdrijf. De wijziging heeft tot doel dit te veranderen en dus de formaliteiten die voortvloeien uit artikel 195 van het BWRO afdwingbaar te maken."

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

In dat verband dient te worden opgemerkt dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 'tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering inzake stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten' werd gewijzigd door een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2020. Het ontwerp dat aan dat besluit ontstaan heeft gegeven, bevatte, in de versie die om advies aan de afdeling Wetgeving was voorgelegd, een artikel 2 waarin onder meer het volgende werd bepaald:

"Artikel 6 van [het besluit van 25 april 2019] wordt gewijzigd als volgt:

1° § 1 wordt gewijzigd als volgt:

(…)

d) Het tweede lid wordt als volgt vervangen:

'Daarenboven gaat de aanvrager over tot een bijkomende aanplakking van een mededeling, gedurende vijftien dagen, op het betrokken goed, op een plaats die vanaf de openbare weg zichtbaar is. Er dient een bijkomende aanplakking, van dezelfde duur, van deze mededeling te gebeuren aan de bestaande of toekomstige toegangen tot het betreffende goed die op de grens tussen dit goed en de openbare weg liggen, of, indien er geen toegang tot dit goed is, op de muren en gevels ervan aan de kant van de openbare weg.'

(…)."

In advies 68.228/4 van 30 november 2020 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"1. In de aanhef van het ontwerp worden als rechtsgrond de artikelen 195 en 199 vermeld van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004 (hierna 'het BWRO').

De artikelen 195 en 199 van het BWRO, die eveneens als rechtsgrond opgegeven worden in het besluit van 25 april 2019 dat bij dit ontwerp gewijzigd zou worden, luiden als volgt:

'Art. 195. De Regering bepaalt de vorm van de vergunningen, van de beslissingen tot weigering van de vergunning, van de schorsingsbeslissingen en van de vernietigingsbeslissingen van de vergunning.

De Regering bepaalt tevens de termijnen waarbinnen en de modaliteiten volgens welke de vergunnende overheden:

– de bevolking en de overheden die werden geraadpleegd tijdens de behandeling van de vergunningsaanvraag moeten informeren over de goedkeuring van hun beslissingen tot verlening of weigering van vergunning;

– deze beslissingen aan hen ter beschikking moeten stellen.'

'Art. 199. De Regering stelt de samenstelling van het aanvraagdossier en de vorm van de beslissingen inzake het stedenbouwkundig attest vast.'

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

2. De regering wordt, met betrekking tot de stedenbouwkundige vergunningen, de verkavelingsvergunningen en de beslissingen die daarmee verband houden, bij artikel 195, tweede lid, van het BWRO gemachtigd om te 'bepa[len binnen welke] termijnen en [volgens welke] modaliteiten de vergunnende overheden (…) de bevolking en de overheden die (…) tijdens de behandeling van de vergunningsaanvraag [geraadpleegd werden], moeten informeren over de goedkeuring van hun beslissingen tot verlening of weigering van vergunning [en] deze beslissingen aan hen ter beschikking moeten stellen.'

Artikel 199 van het BWRO daarentegen, dat betrekking heeft op de stedenbouwkundige attesten, bevat daarentegen geen enkele machtiging in die zin aan de regering en strekt er, naar het voorbeeld van, *grosso modo*, artikel 195, eerste lid, van hetzelfde Wetboek alleen toe de regering te machtigen tot het '[vaststellen van] de samenstelling van het aanvraagdossier en de vorm van de beslissingen inzake het stedenbouwkundig attest.'

In zoverre het ontwerpbesluit van toepassing is op de beslissingen inzake stedenbouwkundige attesten, ontbeert het bijgevolg rechtsgrond.[37]

3. Met betrekking tot de stedenbouwkundige vergunningen strekt de ontworpen tekst er in het bijzonder toe de aanvrager te verplichten de vergunning op verschillende plaatsen aan te plakken, buiten het geval bedoeld in artikel 194/2 van het BWRO.[38]

Bij artikel 195 van het BWRO wordt uitsluitend de regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen volgens welke de overheden de bevolking en de overheden die werden geraadpleegd tijdens de behandeling van de vergunningsaanvraag moeten informeren over de goedkeuring van hun beslissingen tot verlening of weigering van vergunning en deze beslissingen aan hen ter beschikking moeten stellen.

Dat artikel machtigt de regering niet om informatie- en bekendmakingsverplichtingen op te leggen aan derden die niet de vergunnende overheden zijn.

In zoverre het ontwerp ertoe strekt de aanvrager ertoe te verplichten de vergunning op verschillende plaatsen aan te plakken, buiten het geval zoals bedoeld in artikel 194/2 van het BWRO, kan het dus geen rechtsgrond vinden in het voornoemde artikel 195.

---

[37] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies:* Zie in die zin advies 67.499/4, op 5 juni 2020 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot besluit nr. 2020/037 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 juni 2020 tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering inzake stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67499.pdf.

[38] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* Dat artikel bepaalt:
"Een mededeling die te kennen geeft dat de vergunning afgegeven is, moet op het terrein worden aangeplakt door de aanvrager, hetzij, wanneer het werken betreft, vóór de aanvang van de werken en tijdens de hele duur ervan, hetzij, in de overige gevallen, vanaf de voorbereidingen voor de handeling of handelingen en tijdens de hele uitvoering ervan.
Gedurende die tijd, moet de vergunning en het bijhorende dossier, of een door het gemeentebestuur of de gemachtigde ambtenaar gewaarmerkt afschrift van deze stukken, voortdurend ter beschikking van de in artikel 301 aangewezen ambtenaren liggen, op de plaats waar de werken worden uitgevoerd en de handeling of handelingen worden verricht.
De houder van de vergunning moet het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar per aangetekend schrijven op de hoogte brengen van de aanvang van de toegestane werken of handelingen alsook van de in het eerste lid bedoelde aanplakking, ten minste acht dagen alvorens de werken aan te vatten.
De Regering stelt de nadere regels voor de toepassing van dit artikel vast."

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Het ontwerp moet herzien worden in het licht van deze opmerking."[39]

Daaruit vloeit voort dat op grond van de huidige versie van artikel 195, eerste lid, van het Wetboek enkel regels kunnen worden vastgesteld betreffende de vorm van de vergunningen en betreffende de vorm van de beslissingen tot weigering van de vergunning en van de beslissingen tot schorsing en tot vernietiging van de vergunning, en dat de regering op grond van beide leden van diezelfde bepaling slechts aan de vergunnende overheden, met uitsluiting van derden waaronder de vergunninghouder, verplichtingen kan opleggen.

Er is dus geen reden om in artikel 300, 4°, van het Wetboek te verwijzen naar artikel 195 ervan.

De voorliggende bepaling moet worden weggelaten.

Artikel 25

In artikel 300, 17°, van het Wetboek wordt "de belemmering van het in artikel 301 bedoelde recht van huiszoeking of het verzet tegen de maatregelen en/of het verbreken van de verzegeling zoals bedoeld in artikel 303" strafbaar gesteld.

Aan die strafbare feiten voegt de voorliggende bepaling "de belemmering van [de] in artikel 301 bedoelde (…) opvraging van inlichtingen" toe.

Artikel 301, tweede lid, van het Wetboek bepaalt het volgende: "De (…) ambtenaren en beambten [belast met het beheer en de politie over de wegen, de door de Regering aangewezen technische ambtenaren en beambten van de gemeenten en van het Gewest] hebben toegang tot de bouwplaats en de gebouwen om alle nodige opsporingen en vaststellingen te verrichten. Ze mogen alle inlichtingen opvragen die betrekking hebben op die opsporingen en vaststellingen en iedere persoon ondervragen over alles wat nuttig is om te weten bij de uitvoering van hun opdracht en in verband met deze onderzoeken en vaststellingen."

In de bespreking van het artikel wordt het volgende gesteld: "In de huidige formulering zijn (…) niet alle [machtigingen] opgesomd[,] waardoor het de bevoegde ambtenaren en beambten soms aan slagkracht ontbreekt. De voorgestelde aanvulling dient om hen in staat te stellen om efficiënter en nog steeds binnen de limieten van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, te opereren."

De memorie van toelichting bevat geen enkele uitleg over het beoogde strafbare feit.

[39] Advies 68.228/4 van 30 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2020 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 tot bepaling van de vorm en van de procedures voor de bekendmaking en de terbeschikkingstelling van de beslissingen, genomen door het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering inzake stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten'.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Er bestaat een uitvoerige rechtspraak over het begrip "belemmering van het opvragen van inlichtingen". Zo kunnen bijvoorbeeld als belemmering worden beschouwd: weigeren gevolg te geven aan een oproeping tot verhoor of weigeren documenten te tonen waarvan het bestaan vaststaat of die voorgeschreven zijn door de wet.[40]

De afdeling Wetgeving vestigt de aandacht op het feit dat het recht om zichzelf niet te beschuldigen, dat gewaarborgd is door artikel 14, lid 3, g) van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in principe verhindert dat een persoon "tegen wie een vervolging is ingesteld" in de zin van deze bepaling, kan worden bestraft omdat hij heeft geweigerd zijn medewerking te verlenen bij het bewijzen van zijn eigen schuld. De meest recente rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens erkent weliswaar uitzonderingen op dit verbod om "rechtstreekse dwang" uit te oefenen ten aanzien van het recht om zichzelf niet te beschuldigen, maar die uitzonderingen worden relatief beperkend opgevat.[41]

De voorliggende bepaling is enkel toelaatbaar in gevallen waarin de verplichting om op het betreffende verzoek om inlichtingen in te gaan, er niet toe kan leiden dat het recht het stilzwijgen te bewaren wordt aangetast.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht.

Artikel 26

De woorden "door de artikelen 175/2-175/21" moeten worden vervangen door de woorden "door de artikelen 175/2 tot 175/21".

Artikel 29

1. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk of de woorden "les vend ou les loue" in de Franse tekst een overbodige herhaling vormen van de woorden "vend ou loue des biens immobiliers", dan wel of ze verwijzen naar handelingen van personen die "vaste en verplaatsbare inrichtingen" opstellen, zoals de Nederlandse tekst van het dispositief lijkt te beduiden.

[40] Zie advies 50.421/4 van 26 oktober 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 juli 2013 'betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg', *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2612/001, 86-100.

[41] Zie EHRM 29 juni 2007, *O'Halloran en Francis v. Verenigd Koninkrijk*, en recenter: EHRM 21 april 2009, *Marttinen v. Finland*. Zie over deze kwestie C. SAVONET, "Le droit au silence: un droit relatif?", Rev. Trim. Dr. Homme, 2009, 763 e.v. Van oudere datum, en specifiek met betrekking tot het Belgische recht: F. KEFER, "Questions à propos du délit d'obstacle à la surveillance en droit belge", Rev. Trim. Dr. Homme, 2003, 1305 e.v.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

De bepaling moet worden verduidelijkt zodat de definitie van de strafbare gedragingen waarop een bestuurlijke sanctie staat, de vereiste rechtszekerheid biedt.

2. De memorie van toelichting bevat een rechtvaardiging van het feit dat het maximum van de vork van de administratieve boetes wordt opgetrokken van 100 000 naar 400 000 euro, maar niet van het feit dat het minimum wordt opgetrokken van 250 naar 500 euro.

De steller van het voorontwerp moet ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel ook kunnen verantwoorden dat het minimumbedrag van de boete tot 500 euro wordt verhoogd.

De memorie van toelichting moet dienovereenkomstig passend worden aangevuld.

Artikelen 35 en 37

Volgens artikel 330, § 3, van het Wetboek kan onder bepaalde voorwaarden een vereenvoudigde stedenbouwkundige regularisatievergunning worden verkregen voor "handelingen en werken die aan een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning onderworpen waren op het moment van hun uitvoering voor 1 januari 2000, zonder dat een dergelijke vergunning verkregen was".

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat op basis van die procedure "tientallen achteruitbouwstroken/voortuintjes die voor 1 januari 2000 zonder toelating werden omgevormd tot verharde parkeerplaatsen [werden] geregulariseerd, of zouden kunnen zijn geregulariseerd".

Het ontworpen artikel 330/1 van het Wetboek wil de toepassing van die procedure in dat geval verhinderen, zelfs "wanneer deze omvorming toegelaten was volgens de toen geldende wetgeving".

Gelet op de manier waarop die bepaling is geredigeerd en op de retroactieve werking die ze krachtens artikel 37, derde lid, van het voorontwerp zou krijgen, rijst de vraag of ze enkel zou gelden voor toekomstige aanvragen, waaronder aanvragen betreffende omvormingen die, hoewel toegelaten "volgens de toen geldende wetgeving", nog niet de vereiste vergunning zouden hebben gekregen, dan wel of ze ook van toepassing zou worden op handelingen waarvoor een vergunning is afgegeven.

In het eerste geval doet het dispositief geen moeilijkheden rijzen ten aanzien van het beginsel van de non-retroactiviteit van wetgevende normen. De retroactieve uitwerking van artikel 330/1, voorzien in artikel 37, derde lid, lijkt dan evenwel geen nut te hebben, aangezien de beoogde regeling enkel zou gelden voor regularisatieaanvragen ingediend na de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie, betreffende toestanden die voor die datum nog niet waren vergund.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

In het tweede geval zou het ontworpen dispositief inhouden dat alle vereenvoudigde stedenbouwkundige regularisatievergunningen die op grond van artikel 330, § 3, van het Wetboek zijn afgegeven en die betrekking hadden op de omvorming van achteruitbouwstroken tot parkeerplaats of op de bedekking ervan met ondoorlaatbare materialen, uitgevoerd voor 1 januari 2000, ongedaan worden gemaakt en dat zodoende hun wettelijke basis retroactief wordt weggenomen. Als dat de strekking van de bepaling is, zou het voorliggende voorontwerp rechtstoestanden wijzigen die al definitief zijn geregeld, en zou het de subjectieve rechten schenden die die vergunninghouders hebben verworven.

Het Grondwettelijk Hof[42] en de afdeling Wetgeving van de Raad van State hebben al meermalen benadrukt dat de niet-retroactiviteit van wetten en decreten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en dat die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat elkeen in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Voorts stelt het Grondwettelijk Hof dat de terugwerkende kracht van wetten en decreten enkel kan worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

De rechtszekerheid waarborgt ook de consolidatie van verworven rechtstoestanden.[43]

In casu wordt in de toelichting in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, niet aangetoond dat de nagestreefde doelstelling van algemeen belang opweegt tegen de grote rechtsonzekerheid die bestaat in het terugdraaien van verworven rechtstoestanden. In die toelichting wordt *a fortiori* niet aangetoond dat de beoogde maatregel onontbeerlijk is.

Het evenwicht waarvan hierboven sprake is, moet daarenboven worden gerechtvaardigd ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover de ontworpen bepaling alleen betrekking heeft op de overtreding die erin bestaat dat achteruitbouwstroken zonder vergunning tot verharde parkeerplaats zijn omgevormd of bedekt zijn.

[42] Zie bijvoorbeeld GwH 3 maart 2004, nr. 30/2004, B.5; GwH 24 november 2004, nr. 193/2004, B.8.4; GwH 1 februari 2006, nr. 20/2006, B.13.2; GwH 8 maart 2006, nr. 39/2006, B.5.1; GwH 19 april 2006, nr. 55/2006, B.6.

[43] Zie onder meer M. PÂQUES, *La sécurité juridique en droit administratif*, Brussel, Larcier, 2022, 214-235.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡

Voor zover de terugwerkende kracht van de ontworpen wetsbepaling zou neerkomen op het retroactief opleggen van nieuwe verplichtingen waarvan de niet-naleving zou leiden tot een strafrechtelijke sanctie of een bestuurlijke sanctie van strafrechtelijke aard,[44] zou ze ten slotte onverenigbaar zijn met het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de strafwet[45] en zou ze in geen geval kunnen worden gehandhaafd.[46]

Het ontworpen dispositief moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

[44] In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld: "Bij het niet-respecteren van de verplichting om zich in overeenstemming te brengen met de voorschriften van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor voortuintjes, na afloop van de overgangsperiode, zal het goed beschouwd worden als een stedenbouwkundige inbreuk. De bepalingen van het Wetboek die dergelijke overtredingen sanctio[n]eren, zullen van toepassing zijn."

[45] Zie artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

[46] Zie advies 49.972/1/V-49.973/1/V van 2 augustus 2011 over voorontwerpen die hebben geleid tot de wet van 26 januari 2012 'tot wijziging van de wet van 23 april 1998 houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot de instelling van een Europese ondernemingsraad of van een procedure in ondernemingen met een communautaire dimensie of in concerns met een communautaire dimensie ter informatie en raadpleging van de werknemers', *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1774/001, 15-18.

‡LW-AIFYPEFAC-HFIAJVT‡