

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 35.689/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 35.689/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 10 juillet 2003, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire", a donné en ses séances des 6 et 8 octobre 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 10 juli 2003 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende een aantal bepalingen inzake ruimtelijke ordening", heeft op de zittingen van 6 en 8 oktober 2003 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Conformité de l'avant-projet au droit européen

A. Observations communes aux directives transposées par le texte en projet

1. Le texte en projet entend transposer, en tout ou en partie, plusieurs directives européennes, en particulier la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et 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.

Ces directives prévoient toutes, respectivement en leurs articles 24, 3 et 13, que lorsque les États membres adoptent des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer auxdites directives, ces dispositions contiennent une référence à la directive concernée ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication.

Le Conseil d'État a souvent rappelé ⁽¹⁾ qu'afin de répondre à cette exigence, il est préférable de consacrer à cette référence un article du dispositif législatif ou réglementaire concerné.

Par conséquent, dans le dispositif en projet, il y lieu d'insérer un article 2 nouveau faisant mention de ce que l'ordonnance en projet a pour objet la transposition le cas échéant partielle des directives précitées.

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet renvoient, pour définir certaines notions, aux définitions que donne de celles-ci l'une ou l'autre directive européenne.

⁽¹⁾ Voy. notamment, à ce propos, la circulaire de légistique formelle, dans sa version de novembre 2001, p. 41, point 8.3.

Tel est notamment le cas des articles 20, § 3, alinéa 2, en projet, 30, § 2, alinéa 3, en projet, 45, § 3, alinéa 2, en projet, 51, § 2, alinéa 2, en projet, 109, alinéa 8, en projet, 140, alinéa 6, en projet, et de l'annexe C, 4° et 5°, en projet.

Il n'appartient pas à un texte de nature législative, de droit interne, de renvoyer à une directive européenne, qui, en principe, n'a pas d'effet direct et doit faire l'objet de mesures de transposition par chaque État membre.

Par conséquent, les dispositions précitées du texte en projet doivent être revues afin de ne plus renvoyer aux directives concernées. A cette fin, elles définiront elles-mêmes les notions qu'elles utilisent ou renverront aux dispositions de droit interne par lesquelles les directives concernées ont été transposées ⁽²⁾.

B. Observations sur la transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences sur certains plans et programmes sur l'environnement

1. De nombreuses dispositions de l'avant-projet d'ordonnance se donnent pour objet d'assurer, en ce qui concerne les plans de développement et les plans d'affectation du sol prévus par l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (ci-après dénommée "ordonnance du 29 août 1991"), la transposition de la directive 2001/42/CE précitée. Cette transposition est envisagée par le biais de modifications apportées à l'ordonnance du 29 août 1991.

La directive 2001/42/CE précitée s'applique à un ensemble de plans et de programmes déterminant le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre d'un certain nombre de projets.

⁽²⁾ Concernant plus spécialement la directive 96/82/CE précitée, voy. toutefois les observations particulières ci-après relatives aux articles 14, 18, 28, 32, 33 et 92 de l'avant-projet d'ordonnance, spécialement l'observation 4 relative à l'article 14 et l'observation 2 relative à l'article 92.

Tel est notamment le cas, pour le droit régional bruxellois, des plans de développement et des plans d'affectation du sol prévus par l'ordonnance du 29 août 1991.

Mais, si importants qu'ils soient, lesdits plans n'épuisent pas, pour le droit régional bruxellois, le champ d'application de la directive.

Celle-ci devant être transposée au plus tard le 21 juillet 2004, il conviendrait, pour éviter que la Région de Bruxelles-capitale ne vienne à méconnaître ses obligations de droit communautaire, que le législateur saisisse l'occasion qu'offre l'avant-projet d'ordonnance pour assurer dès à présent la transposition complète de la directive.

En tout état de cause, la meilleure technique en vue d'assurer la transposition de la directive en droit régional bruxellois consisterait à adopter un texte législatif établissant le tronc commun des dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement de l'ensemble des plans et des programmes entrant dans les prévisions de la directive, et à ne modifier les textes régissant de manière particulière l'élaboration de plans ou de programmes déterminés - tels que les plans de développement et les plans d'affectation du sol prévus par l'ordonnance du 29 août 1991 - que là où le requièrent d'éventuelles précisions ou exceptions au dispositif de droit commun, propres à ces plans ou programmes ⁽³⁾.

C'est sous réserve des suites qui seront données à cette observation que sont examinées les dispositions de l'avant-projet d'ordonnance relatives à l'évaluation des incidences environnementales des plans.

2. Selon l'article 4, § 1^{er}, de la directive 2001/42/CE précitée, l'évaluation environnementale doit être effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il soit adopté ou soumis à la procédure législative. Dans cette optique, l'article 6, § 2, de la directive impose qu'une possibilité réelle soit donnée, à un stade précoce, aux

⁽³⁾ Voy., dans le même sens, l'avis 31.683/4 donné par la section de législation du Conseil d'État le 3 décembre 2001 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine", devenu le décret du 18 juillet 2002, Doc. C.R.W., sess. 2001-2002, n° 309-1, pp. 90-91.

autorités désignées par les États membres en raison de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, ainsi qu'au public, d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme soit adopté ou soumis à la procédure législative.

La directive désignant les plans et les programmes auxquels elle s'applique comme étant ceux qui "définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets (...) pourra être autorisée à l'avenir" ⁽⁴⁾, il en résulte qu'un permis ne peut être délivré en tenant compte des options d'un plan ou d'un programme qu'après que celui-ci a fait l'objet des procédures prévues par la directive. Comme cette dernière impose des exigences qui concernent la décision même adoptant un plan ou un programme ⁽⁵⁾, il s'ensuit qu'un permis ne peut être délivré en anticipant le contenu de ladite décision ⁽⁶⁾.

Or il est une disposition de l'ordonnance du 29 août 1991 qui autorise la délivrance de permis en vue d'anticiper le contenu d'un plan qu'il est envisagé d'adopter. Cette disposition, qui figure à l'article 152, alinéa 4, de l'ordonnance du 29 août 1991, donne aux autorités qu'elle désigne le pouvoir d'"accorder le permis en s'écartant des prescriptions réglementaires des plans visés au titre II dès que la modification de ces plans a été décidée dans le but de permettre la réalisation des actes et travaux d'utilité publique, objets de la demande".

Pour se conformer à la directive 2001/42/CE précitée, il appartiendra au législateur, soit d'abroger l'article 152, alinéa 4, de l'ordonnance du 29 août 1991, soit de soumettre les décisions de modification de plans que vise cette disposition à l'organisation d'une évaluation environnementale répondant aux exigences de la directive.

⁽⁴⁾ Voir l'article 3, § 2, a), et § 4, de la directive.

⁽⁵⁾ Voir en particulier les articles 8 et 9 de la directive.

⁽⁶⁾ Dans le même sens, voy. le même avis 31.683/4, Doc. C.R.W., sess. 2001-2002, n° 309-1, pp. 104-105.

3. En vertu de l'article 9, § 1^{er}, b), de la directive, les États membres doivent veiller à ce que, lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme soumis à l'application de la directive, une déclaration soit établie et mise à la disposition des autorités concernées et du public.

Aux termes de cette disposition, la déclaration a pour objet de "(résumer) la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme et dont le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 et les résultats des consultations effectuées au titre de l'article 7 ont été pris en considération comme le prévoit l'article 8, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées".

L'avant-projet d'ordonnance prévoit, à cet égard, l'obligation, pour l'autorité qui adopte le plan de développement ou d'affectation du sol soumis à une évaluation environnementale, d'établir et de mettre à la disposition des autorités concernées et du public une déclaration environnementale qu'il conçoit comme un acte distinct du plan. Or, la déclaration consiste en l'indication d'un ensemble de considérations contribuant à justifier et à fonder le schéma ou le plan d'aménagement.

L'indication de telles considérations trouve assez naturellement sa place dans l'acte même qui adopte le plan d'aménagement - plus précisément dans le préambule de cet acte -, plutôt que dans un acte distinct. Le texte en projet gagnerait à être revu en ce sens ⁽⁷⁾.

4. Plusieurs dispositions de l'avant-projet d'ordonnance entendent transposer l'article 9 de la directive 2001/42/CE précitée, qui a trait à l'information sur la décision adoptant le plan ou le programme. Il s'agit essentiellement des articles 18, § 6, alinéa 2, 3°, en projet, 19, alinéas 1^{er} et 3, en projet, 29, alinéas 1^{er} et 3, en projet, 43, § 3, alinéa 2, 3°, en projet, 44, alinéa 6, en projet, 56, § 5, alinéa 2, 3°, en projet et 58, § 2, alinéas 5 et 6, en projet.

⁽⁷⁾ Voy. dans le même sens, l'avis 31.683/4 déjà cité, Doc. C.R.W., sess. 2001-2002, n° 309-1, p. 92.

À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que l'article 9 de la directive prévoit que, lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les États membres doivent veiller à ce que les autorités visées à l'article 6, § 3, le public et les États consultés en vertu de l'article 7 de la directive, soient informés et que soient mis à leur disposition, les mesures arrêtées concernant le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en oeuvre du plan ou du programme.

Il découle donc de cette disposition que c'est lors de l'adoption elle-même du plan, et par conséquent, à chaque fois qu'un nouveau plan sera adopté, ou un plan existant modifié, que les autorités visées à l'article 6, § 3, le public, ainsi, le cas échéant, que les États consultés sur le projet de plan, devront être informés des mesures mises en place en vue du suivi du plan ou de ses modifications.

Afin d'assurer pleinement la transposition de l'article 9 précité, le texte en projet sera complété de sorte qu'il prévoie que, lors de la publication du plan concerné ou de l'arrêté emportant son approbation, les modalités de suivis envisagées par les articles 3, 30 et 47 ⁽⁸⁾ de l'avant-projet soient rappelées au public et aux instances concernées.

II. Observations générales diverses

1. Plusieurs dispositions prévoient que le Gouvernement sollicite l'avis de l'Administration. Une telle procédure n'a pas sa place dans un avant-projet d'ordonnance. Elle n'est guère compatible avec la nature de l'Administration, qui est soumise hiérarchiquement au Gouvernement. Au demeurant, il n'appartient pas à l'ordonnance de régler les rapports entre le Gouvernement et l'Administration qu'il dirige.

⁽⁸⁾ En son article 3, le texte en projet entend mettre en place un système dans lequel des fonctionnaires délégués par le Gouvernement déposeront un rapport annuel auprès de lui, sur ledit suivi, rapport qui fera l'objet d'une publication accessible au public. Par ailleurs, en ce qui concerne les plans communaux de développement et les plans particuliers d'affectation du sol, les articles 30 et 47 de l'avant-projet d'ordonnance organisent un système dans lequel le Collège des bourgmestre et échevins déposera périodiquement un rapport auprès du conseil communal, sur ledit suivi, rapport qui fera l'objet d'une publicité suivant les modes prévus à l'article 112 de la nouvelle loi communale.

Il en va notamment ainsi des articles 18, § 1^{er}, alinéa 3 et § 4, alinéa 5, en projet, 20, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, 28, § 1^{er}, alinéa 3 et § 4, alinéa 5, en projet, 30, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

2. Plusieurs dispositions attribuent au défaut de communication d'un avis la présomption que celui-ci est favorable. Il est préférable de revoir ces dispositions en sorte qu'en cas de défaut de réception de l'avis à l'échéance du délai fixé, il est passé outre et que la procédure sera poursuivie.

3. Dans plusieurs dispositions, le texte en projet procède, par touches successives, à des modifications nombreuses et complexes d'un seul et même article de l'ordonnance du 29 août 1991, le cas échéant en modifiant la structure même de cet article. Il en va notamment ainsi des articles 12, 13, 14, 16, 17, 25, 26, 102, 105 et 106 de l'avant-projet.

Cette méthode est source de confusion et d'erreur lors de codifications officielles éventuelles, ou lors de consolidations officielles. Mieux vaut remplacer intégralement une disposition législative que de lui apporter de nombreuses modifications par touches successives.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

L'ordonnance en projet entend apporter des modifications nombreuses et essentielles à deux ordonnances, à savoir, l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier.

.../...

Or, tel qu'il est rédigé, l'intitulé du projet laisse entendre que l'avant-projet ne concernerait que la matière réglée par la première d'entre elles.

Mieux vaudrait remplacer cet intitulé par l'intitulé suivant :

"Ordonnance modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier".

Titre I : Modifications de l'ordonnance du 29 août 1991 organique
de la planification et de l'urbanisme

Article 3

1. Cette disposition se donne pour objet de transposer l'article 10, § 1^{er}, de la directive 2001/42/CE précitée.

Afin d'assurer pleinement cette transposition, à l'article 4 en projet, première phrase, les mots ", afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus" seront insérés entre les mots "plan régional d'affectation du sol" et les mots "et les éventuelles mesures correctrices à engager".

2. La phrase liminaire annonce que la disposition en projet complète l'article 4 de l'ordonnance du 29 août 1991. Mais cette disposition est ensuite présentée en ce sens qu'elle remplace l'article 4 en projet.

Il résulte des explications des délégués du gouvernement que la phrase liminaire de la disposition en projet est correcte et que la mention "Art. 4" doit être omise.

.../...

Article 4

Comme indiqué dans l'observation sur l'article 20, l'alinéa 2 de l'article 5 de l'ordonnance du 29 août 1991 doit également être modifié pour ne plus viser l'hypothèse de la suspension des plans.

Article 6

C'est au législateur lui-même qu'il appartient de fixer les règles essentielles de composition de la Commission régionale de développement.

A ce titre, il ne peut donc habilitier purement et simplement le Gouvernement à arrêter la liste des instances consultatives qui seront représentées au sein de la Commission et doit, soit fixer lui-même la liste de ces instances, soit déterminer les critères objectifs en application desquels le Gouvernement établira ladite liste.

Le texte sera modifié et complété en conséquence.

Article 9

1. Il y a lieu de mieux formuler la première phrase et de prévoir, à l'instar de l'article 65 de la loi sur les marchés publics, que l'habilitation donnée au Gouvernement a pour objet d'assurer la transposition des dispositions obligatoires résultant des directives de la Communauté européenne plutôt que de procéder à "l'exécution d'obligation découlant" de ces directives.

2. L'habilitation que la deuxième phrase de la disposition en projet donne au Gouvernement est excessivement large.

Certes le texte prévoit que cette habilitation doit être mise en oeuvre dans le respect des principes visés aux articles 2 et 3 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et à l'article 2 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Toutefois, ces principes sont formulés en des termes trop généraux pour qu'ils puissent déterminer avec suffisamment de précision les limites du pouvoir qu'il est envisagé de confier au Gouvernement.

Si la disposition devait s'interpréter comme une habilitation, déjà prévue par la première phrase, à transposer les directives européennes, elle est superflue.

3. La question se pose de savoir si la règle que formule la troisième phrase de la disposition en projet est destinée à s'appliquer uniquement en cas d'application de la deuxième phrase ou aussi lors de la mise en oeuvre du pouvoir que la première phrase donne au Gouvernement.

4. Le texte à l'examen rend sans objet l'article 111, A, § 4, de l'ordonnance du 29 août 1991.

Cette dernière disposition doit donc être abrogée.

Article 10

L'article 10 envisage de remplacer l'article 16 de l'ordonnance du 29 août 1991 par une disposition qui prévoit d'une part, que le Gouvernement adopte un plan régional de développement, et d'autre part, que "dans les six mois qui suivent celui de l'installation du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, le Gouvernement dépose, pour approbation, sur le bureau du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale un rapport sur son intention de procéder à une éventuelle modification totale ou partielle du plan régional de développement".

.../...

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet instaure un système dans lequel l'adoption, par le Gouvernement, d'une mesure qui participe de l'exécution d'une ordonnance, est soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante.

Ce mécanisme, qui ne figure pas parmi ceux prévus par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ne peut être admis.

L'approbation du rapport du Gouvernement par le Conseil doit être supprimée. Ainsi modifiée, la disposition laisse entière la faculté offerte au Conseil régional d'exercer ce contrôle politique prévu par la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée et par le règlement du Conseil régional.

Article 11

1. La disposition à l'examen entend remplacer l'article 17 de l'ordonnance du 29 août 1991, qui définit le contenu du plan régional de développement.

Le commentaire des articles précise que le plan régional de développement comportera "d'une part, l'analyse de l'ensemble des facteurs intervenant dans le développement régional (...) et, d'autre part, les objectifs et moyens que le plan détermine sur base de cette analyse."

En d'autres termes, le plan comportera une première partie consistant en une analyse des facteurs de développements, et une seconde partie, qui, sur la base de cette analyse, déterminera les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en oeuvre.

La cohérence de la structure, telle qu'elle ressort du commentaire des articles, ne se retrouve pas dans l'article 17 en projet, lui-même. Ainsi, son alinéa 2 paraît décrire le contenu de la seconde partie du plan, tandis que son alinéa 3 définit le contenu de l'analyse qui en constitue la première partie.

Afin de respecter la logique du plan, les alinéas 2 et 3 devraient être inversés. La rédaction actuelle de la disposition en projet jette en effet la confusion sur l'objet même et le contenu du plan.

.../...

2. Plusieurs termes employés par l'article 17 en projet ajoutent à cette confusion. Notamment, à l'alinéa 3, relatif à la partie analytique du plan :

a) La section de législation n'aperçoit pas ce que recouvre la notion de "constat de la situation existante en ce compris son évolution". S'agit-il de la situation existante de fait ou de droit ?

La mention de l'"évolution" paraît peu cohérente avec celle du "constat" nécessairement instantané, d'une "situation existante". S'il s'agit de l'évolution ayant précédé le moment de ce "constat", il y aurait lieu de préciser la période qu'elle couvre. Il en va de même si c'est l'évolution probable qui est visée dans l'hypothèse du maintien du plan régional de développement en vigueur.

b) L'on se demande comment les projets privés à l'étude pourront être intégrés dans l'analyse. S'agit-il de projets pour lesquels une autorisation administrative est requise et pour laquelle une demande a déjà été introduite ? Dans la négative, l'on n'aperçoit pas comment les autorités régionales pourraient en avoir connaissance.

c) Au 3°, "l'identification des objectifs régionaux" ne relève-t-elle pas plutôt de la seconde partie du plan et ne fait-elle pas double emploi avec les objectifs "généraux" et "sectoriels" visés à l'alinéa 2, 1° ?

Le texte en projet devrait être précisé et modifié à la lumière de ces observations, afin que, notamment dans une perspective de prévention des litiges, les auteurs et les destinataires du plan régional de développement puissent déterminer le contenu de celui-ci avec une précision suffisante.

3. En toute hypothèse, l'on s'interroge sur les liens existants ou à établir entre la partie analytique et le rapport sur les incidences environnementales qui doit être établi préalablement à l'adoption du plan, conformément à l'article 12 de l'ordonnance en projet et dont le contenu est défini à l'annexe C en projet.

.../...

Ces instruments pourraient faire double emploi, notamment en ce qui concerne l'analyse de la situation existante et son évolution probable ⁽⁹⁾.

La disposition à l'examen devrait être revue en conséquence.

Article 12

La disposition à l'examen envisage de modifier l'article 18 de l'ordonnance du 29 août 1991 relatif à la procédure d'adoption du plan régional de développement. Elle appelle les observations suivantes.

1. Au 4°, de l'accord des délégués du gouvernement, afin d'assurer la cohérence entre les articles 18 et 28 de l'ordonnance du 29 août 1991, tels que le texte en projet envisage de les modifier, il convient d'abroger la seconde phrase de l'article 18, alinéa 2, devenant l'article 18, § 2, alinéa 1^{er}.

2. Le 6° serait mieux rédigé comme suit :

"6° l'alinéa 5, devenant le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, est remplacé comme suit :

«Le Gouvernement soumet le projet de plan et le rapport sur les incidences environnementales à une enquête publique. Si le projet de plan emporte modification partielle du plan en vigueur, les documents soumis à enquête publique comprennent les parties du plan en vigueur non soumises à révision. L'enquête publique est annoncée (la suite comme à la disposition en vigueur)».

⁽⁹⁾ Voir, à ce propos, l'article 17, alinéa 3, 1°, et l'annexe C, 2° en projet.

3. Le 7° envisage de modifier l'article 18, alinéa 6, qui devient l'article 18, § 4, alinéa 2, afin que celui-ci précise désormais que le projet de plan régional de développement est déposé à la maison communale de chaque commune de la Région, aux fins de consultation non seulement par le public, mais aussi par "les instances concernées".

Il convient de préciser quelles sont ces instances.

4. Le 6° de la disposition à l'examen envisage de modifier l'article 18, alinéa 5, devenant l'article 18, § 4, alinéa 1^{er}, de sorte que, conformément à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la directive 2001/42/CE précitée, tant le projet de plan que le rapport sur les incidences environnementales, soient soumis à l'enquête publique.

Dans cette optique, il appartient également à l'auteur de l'avant-projet de modifier l'article 18, alinéa 6, devenant l'article 18, § 4, alinéa 2, de sorte que celui-ci prévoie que le projet de plan et le rapport sur les incidences environnementales, sont tous deux déposés à la maison communale de chacune des communes de la Région.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

5. Selon les délégués du gouvernement, l'article 18, § 4, alinéa 3, en projet, a pour seul objet de permettre au Gouvernement de rappeler aux communes la possibilité dont elles jouissent de déposer leurs réclamations et observations dans le cadre de l'enquête publique.

Cette disposition n'a pas de portée normative et est, de surcroît, de nature à générer une insécurité juridique non négligeable. La section de législation se demande en effet si l'invitation que le Gouvernement sera tenu d'adresser aux communes, de même que le dépôt par celles-ci de réclamations ou observations, constitueront ou non des formalités substantielles, avec pour conséquence que leur irrégularité ou leur non-accomplissement vicierait la procédure d'adoption du plan.

.../...

La disposition en projet doit soit être précisée en veillant à la concordance des deux versions linguistiques du texte, soit être omise.

6. Au 12°, il serait préférable de déterminer dans l'ordonnance les dates auxquelles correspondent les "vacances scolaires", compte tenu notamment de ce qu'elles pourraient varier d'une communauté à l'autre.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

Article 14

1. Afin de garantir la cohérence interne de l'ordonnance en projet et d'éviter toute confusion sur les conditions d'application de chacune de ses dispositions, à l'article 20, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, mieux vaut remplacer les mots "ne sont pas susceptibles de porter atteinte de manière sensible à l'environnement" par les mots "ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement". Ces mots sont en effet ceux employés à l'article 3, § 3, de la directive 2001/42/CE précitée, que la disposition à l'examen entend mettre en oeuvre.

2. Selon l'article 3, § 5, de la directive précitée, "les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches".

La disposition à l'examen opte pour la combinaison des systèmes proposés par la directive puisqu'il revient au Gouvernement de déterminer au cas par cas si la modification projetée est susceptible ou non d'avoir des incidences notables sur l'environnement, tout en présupposant que certaines catégories de modifications ont cet effet.

.../...

Il reste que, quel que soit le système adopté, l'article 3, § 5, de la directive dispose que "les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive".

Là où elle laisse un pouvoir d'appréciation au Gouvernement, la disposition à l'examen ne fait pas mention des critères précis et nombreux énumérés à l'annexe II de la directive et n'impose pas au Gouvernement ni aux instances qu'il est tenu de consulter, de faire application de ceux-ci.

Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, le texte en projet doit être revu afin d'assurer la parfaite transposition de l'article 3, § 5, de la directive et de son annexe II.

3. Selon l'article 20, § 3, alinéa 2, en projet, ne constituent pas des modifications mineures, les modifications "qui concernent" des zones déterminées. Les mots "qui concernent" sont ambigus. Plus spécialement, l'on se demande si sont ainsi visées les modifications qui portent directement sur les zones énumérées, ou, plus largement, sur toutes les modifications, qui, directement ou indirectement, sont susceptibles d'avoir une incidence sur de telles zones. Selon les délégués du gouvernement, ces mots doivent être compris dans le premier de ces deux sens.

Le texte en projet sera revu afin de lever toute ambiguïté à ce propos.

4. Dans la mesure où il a trait aux zones déterminées au regard de la directive 96/82/CE précitée, l'article 20, § 3, alinéa 2, en projet, ne fait pas écho de manière optimale à l'article 12 de ladite directive 96/82/CE.

.../...

Le membre de phrase qui vise ces zones gagnerait à être rédigé comme suit :

"(...) ou qui portent sur des zones dans lesquelles est autorisée l'implantation d'établissements présentant un risque d'accident majeur impliquant des substances dangereuses, ou qui ont pour objet l'inscription, dans le plan, de zones destinées à l'habitat, à être fréquentées par le public, qui présentent un intérêt naturel particulier, ou qui comportent des voies de communication, et qui sont situées à proximité de tels établissements ou de zones dans lesquelles ils sont autorisés".

5. Il résulte de l'article 20, § 3, alinéas 3 à 5, en projet, que, lorsque le Gouvernement a décidé que la modification qu'il envisage d'apporter au plan régional de développement ne doit pas faire l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales, il doit néanmoins arrêter la déclaration environnementale visée à l'article 19, alinéa 1^{er}, et, une fois la modification au plan adoptée définitivement, il doit publier le plan, accompagné de la déclaration.

Rien ne s'oppose à ce que, même dans les cas où les modifications apportées au plan régional de développement ne nécessitent pas la réalisation d'un rapport sur les incidences environnementales, une déclaration environnementale soit établie et publiée avec l'arrêté adoptant les modifications au plan.

Toutefois, la déclaration environnementale à établir dans ce cas sera différente de celle établie lorsqu'un rapport sur les incidences environnementales est requis.

En effet, elle ne pourra, par la force des choses, résumer la manière dont le rapport sur les incidences environnementales a été pris en considération, comme prévu à l'article 19, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991, tel que modifié par l'article 13 de l'avant-projet.

La disposition en projet ne peut donc purement et simplement renvoyer à l'article 19, pour définir le contenu de la déclaration environnementale.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

6. Les mêmes observations valent, mutatis mutandis, pour les articles 18 et 28.

Les observations 1 à 4 valent, mutatis mutandis, pour les articles 32 et 33.

Article 16

1. Le 7° envisage de modifier l'article 28, alinéa 6, devenant l'article 28, § 4, alinéa 2, afin que celui-ci précise désormais que le projet de plan régional de développement est déposé à la maison communale de chaque commune de la Région, aux fins de consultation non seulement par le public, mais aussi par "les instances concernées".

Il convient de préciser quelles sont ces instances.

2. Le 6° de la disposition à l'examen envisage de modifier l'article 28, alinéa 5, devenant l'article 28, § 4, alinéa 1^{er}, de sorte que, conformément à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la directive 2001/42/CE précitée, tant le projet de plan que le rapport sur les incidences environnementales, soient soumis à l'enquête publique.

Dans cette optique, il appartient également à l'auteur de l'avant-projet de modifier l'article 28, alinéa 6, devenant l'article 28, § 4, alinéa 2, de sorte que celui-ci prévoie que le projet de plan et le rapport sur les incidences environnementales, sont tous deux déposés à la maison communale de chacune des communes de la Région.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

3. Selon les délégués du gouvernement, l'article 28, § 4, alinéa 3, en projet, a pour seul objet de permettre au Gouvernement de rappeler aux communes la possibilité dont elles jouissent de déposer leurs réclamations et observations dans le cadre de l'enquête publique.

.../...

Cette disposition n'a pas de portée normative et est, de surcroît de nature à générer une insécurité juridique non négligeable. La section de législation se demande en effet si l'invitation que le Gouvernement sera tenu d'adresser aux communes, de même que le dépôt par celles-ci de réclamations ou observations, constitueront ou non des formalités substantielles, avec pour conséquence que leur irrégularité ou leur non-accomplissement vicierait la procédure d'adoption du plan.

La disposition en projet doit soit être précisée en veillant à la concordance des deux versions linguistiques du texte, soit être omise.

4. Au 13°, afin d'opérer la transposition complète des articles 7 et 9 de la directive 2001/42/CE précitée, à tout le moins dans la mesure où ces dispositions concernent les effets transfrontières des plans et programmes en matière d'environnement, le paragraphe 6, alinéa 2, en projet doit être complété, de l'accord des délégués du gouvernement, par un 3 ° identique à l'article 18, § 6, alinéa 2, 3°, en projet.

Article 20

L'article à l'examen tend à abroger l'article 31 de l'ordonnance du 29 août 1991.

Ce dernier article établit notamment le mécanisme dit du "double gel", en vertu duquel les dispositions du plan régional d'affectation du sol et des plans particuliers d'affectation du sol non conformes à celles d'un projet de plan régional d'affectation du sol sont suspendues, tandis que les dispositions de ce projet qui sont non conformes aux dispositions ainsi suspendues n'ont ni force obligatoire ni valeur réglementaire.

Dès lors que le texte en projet envisage de supprimer ce mécanisme, l'attention doit être attirée sur ce qu'il convient d'apporter à l'ordonnance du 29 août 1991 toutes les modifications consécutives à cette suppression.

Le texte en projet sera revu afin de s'assurer qu'il prévoit effectivement toutes les modifications nécessaires.

.../...

À ce titre, de l'accord des délégués du gouvernement, l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 devrait être modifié de sorte qu'il ne vise plus l'hypothèse de la suspension des plans. En l'état des textes en vigueur, la suspension ainsi envisagée est en effet celle qui résulte du mécanisme dont la suppression est envisagée.

Article 22

1. L'article 22 de l'avant-projet constitue le pendant, au niveau communal, de la règle que l'article 10 de l'avant-projet entend fixer au niveau régional.

L'article 22 envisage en effet de remplacer l'article 35 de l'ordonnance du 29 août 1991 par une disposition qui prévoit que d'une part, chaque commune de la Région adopte un plan communal de développement, et que, d'autre part, "dans les six mois qui suivent celui de l'installation du Conseil communal, le Collège des bourgmestre et échevins dépose, pour approbation, sur le bureau du Conseil communal un rapport sur son intention de procéder à une éventuelle modification totale ou partielle du plan communal de développement".

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet laisse entendre que ce serait au Collège des bourgmestre et échevins qu'il appartiendrait de modifier le plan communal de développement, à la condition que le conseil communal l'approuve dans cette intention.

Le commentaire des articles confirme cette conception des compétences et pouvoirs du Collège puisqu'il précise qu'il est "important d'amener le Collège des bourgmestre et échevins en début de mandature à évaluer le plan communal de développement au regard de son programme politique et à indiquer son intention de le modifier ou non. Il s'agit là d'une obligation de type politique qu'il appartiendra au Conseil communal de sanctionner".

Ainsi comprise, la disposition en projet n'a pas de sens dès lors que les articles 42, 43 et 45 de l'ordonnance du 29 août 1991 désignent le conseil communal

comme étant l'autorité compétente pour procéder à l'adoption du projet de plan communal de développement, du plan lui-même et de ses modifications éventuelles ⁽¹⁰⁾.

Si l'intention est de contraindre l'autorité communale compétente pour la modification du plan communal de développement à examiner périodiquement la nécessité d'une éventuelle modification, c'est au conseil communal que cette obligation doit être imposée, et non au Collège.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, il résulte des modifications envisagées à l'article 35 de l'ordonnance du 29 août 1991 que l'article 204*bis*, § 1^{er}, de la même ordonnance doit être abrogé.

L'avant-projet d'ordonnance sera complété en conséquence.

Article 23

1. L'alinéa 1^{er} de l'article 36 en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Le plan communal de développement constitue un instrument de planification global du développement communal dans le cadre du développement durable. Il s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement et respecte le plan régional d'affectation du sol." ⁽¹¹⁾

2. Concernant les alinéas 2 et 3 de l'article 36 en projet, il est renvoyé, mutatis mutandis, à l'observation relative à l'article 11.

⁽¹⁰⁾ Les modifications apportées par l'ordonnance en projet aux articles 42, 43 et 45 de l'ordonnance du 29 août 1991 ne concernent pas la compétence du conseil communal pour adopter le projet de plan, le plan et ses modifications.

⁽¹¹⁾ Pour une observation similaire, voy. l'avis 32.048/4, donné le 14 janvier 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme", devenu l'ordonnance du 18 juillet 2002, Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, sess. 2001-2002, n° A-284/1, p. 47.

Article 25

Le 5° serait mieux rédigé comme suit :

"5° L'alinéa 5, devenant le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, est remplacé comme suit :

«Le conseil communal soumet le projet de plan et le rapport sur les incidences environnementales à une enquête publique. Si le projet de plan emporte modification partielle du plan en vigueur, les documents soumis à enquête publique comprennent les parties du plan en vigueur non soumises à révision. L'enquête publique est annoncée (la suite comme à la disposition en vigueur)»".

Article 26

1. A l'article 43, § 1^{er}, en projet, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'on vise "le rapport ou l'étude d'incidences".

Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, il y a lieu de mentionner uniquement le "rapport sur les incidences environnementales", seul document d'évaluation des incidences exigé dans le cadre de l'adoption des plans communaux de développement.

2. Compte tenu du nombre des avis sollicités en vertu de l'article 43 de l'ordonnance du 29 août 1991, tel que modifié par la disposition à l'examen, ne convient-il pas, à l'article 43, § 4, alinéa 1^{er}, de remplacer les mots "et de l'avis" par les mots "et des avis" ⁽¹²⁾ ?

Article 29

⁽¹²⁾ La section de législation relève d'ailleurs que l'article 43, § 4, en projet, mentionne la manière dont "les avis" -et non le seul avis de la Commission régionale-, ont été pris en considération par le conseil communal.

1. L'article 46 de l'ordonnance du 29 août 1991, tel que remplacé par l'ordonnance du 18 juillet 2002, ne comporte pas de cinquième alinéa.

Le 2° de l'article 29 de l'avant-projet sera dès lors rédigé comme suit :

"2° au quatrième alinéa, les mots «, ou à défaut, au terme de l'année civile qui suit celle de l'installation du nouveau conseil communal» sont supprimés."

2. Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, il résulte des modifications envisagées à l'article 46 de l'ordonnance du 29 août 1991 que l'article 204bis, § 2, de la même ordonnance doit être abrogé.

L'avant-projet d'ordonnance sera complété en conséquence.

Article 30

Il est renvoyé à l'observation ci-avant relative à l'article 3 de l'ordonnance en projet.

Par ailleurs, il convient de préciser à quelle fréquence le rapport sur le suivi des incidences notables sur l'environnement visé par la disposition en projet sera déposé par le Collège des bourgmestre et échevins. A ce propos, la mention de ce que ce rapport sera déposé "périodiquement" manque de précision et ne saurait suffire.

Les mêmes observations valent pour l'article 47 (article 67ter en projet).

Article 31

Concernant les dispositions que le plan particulier d'affectation du sol peut prévoir en matière de charges d'urbanisme, la disposition en projet se borne à annoncer, en substance, le pouvoir conféré au conseil communal par les articles 86, § 3, et 97, § 3, en projet.

Dans cette mesure, l'article 31, 2°, du texte en projet est sans objet.

Il sera omis.

Articles 32 à 40

Comme le mentionne le commentaire des articles, ces dispositions "procèdent à une réécriture des dispositions relatives à la procédure d'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol suite à la suppression du dossier de base des plans particuliers d'affectation du sol et de l'obligation d'intégrer la directive 2001/42/CE".

Elles remplacent ainsi les articles 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 et 58 de l'ordonnance du 29 août 1991, et abrogent ses articles 53*bis*, 53*ter*, et 58*bis* A à 58*quater*.

Le texte en projet est toutefois muet sur le sort à réserver à l'article 56*bis* de la même ordonnance. De l'accord des délégués du gouvernement, cette disposition doit être abrogée. Le texte en projet sera complété en conséquence.

Articles 32 et 33

1. Concernant l'article 51, § 1^{er}, en projet, il est renvoyé, mutatis mutandis, aux observations 1 à 4, émises à propos de l'article 14 de l'ordonnance en projet.

2. A l'article 52 en projet, la section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs sont visées les hypothèses dans lesquelles le conseil communal estimerait que le plan particulier d'affectation du sol n'est pas susceptible de porter atteinte de manière sensible "au milieu urbain" ou d'"avoir des répercussions sociales ou économiques importantes". En effet, contrairement à ce que laisse entendre l'article 52 en projet, ces hypothèses ne sont nullement envisagées au titre de dispense de l'évaluation environnementale, que ce soit par la directive 2001/42/CE précitée ou par l'article 51 en projet.

.../...

À ce propos, il résulte des informations communiquées par les délégués du gouvernement, que les causes de dispense envisagées par la disposition en projet ne sont pas alternatives comme il résulte de la conjonction "ou" employée, mais cumulatives.

Ainsi, le projet de plan ne sera dispensé du système d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'à la condition que le plan en projet ne soit susceptible d'avoir des incidences notables ni sur l'environnement, ni sur le milieu urbain, et qu'il ne soit par ailleurs pas susceptible d'avoir des répercussions sociales ou économiques importantes.

Le texte en projet sera modifié en conséquence.

L'article 51 devrait par ailleurs être modifié dans le même sens, afin d'assurer la cohérence entre les deux dispositions.

Quant aux mots "ne sont pas susceptibles de porter atteinte de manière sensible à l'environnement", il seront remplacés par les mots "ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement", pour les motifs exposés à l'observation 1 relative à l'article 14 de l'avant-projet.

Articles 34 et 36

Les articles 53 et 54 en projet doivent être réexaminés afin de mieux faire apparaître la suite chronologique des décisions prises au niveau communal, en veillant à désigner exactement l'organe qui prend celles-ci⁽¹³⁾, à savoir le projet de cahier des charges, le projet de plan, le rapport sur les incidences environnementales et l'intervention du comité d'accompagnement.

Le texte manque de clarté quant à la désignation de l'auteur de projet. Ainsi, aux articles 53, alinéa 1^{er}, et 54, § 4, le conseil communal désigne l'auteur de projet, alors que, selon l'article 54, § 2, alinéas 2, 1^o, et 3, et § 3, c'est le comité d'accompagnement, et en cas de silence de celui-ci, le Gouvernement qui "statue sur le choix de l'auteur de projet".

⁽¹³⁾ Les articles 53 et 54 mentionnent alternativement le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins.

Il importe de préciser clairement à l'égard de l'auteur de projet qui est le maître de l'ouvrage qui lui attribue le marché de services et qui prend en charge le coût de celui-ci.

Article 36

1. L'article 5, § 4, lu conjointement avec l'article 6, § 3, de la directive 2001/42/CE précitée, impose la consultation des autorités dotées d'une responsabilité spécifique en matière d'environnement lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

Cette disposition de la directive est mise en oeuvre par les articles de l'avant-projet d'ordonnance qui règlent les procédures d'adoption du plan régional de développement, du plan régional d'affectation du sol et du plan communal de développement. En effet, ces dispositions prévoient que l'Administration - c'est-à-dire l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement - et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, sont consultés sur l'ampleur et la précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

L'article 54 en projet, qui a trait à l'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol, ne comporte pas la même règle.

Cette disposition se limite en effet à prévoir la répartition de ces autorités au sein du comité d'accompagnement, alors que la directive impose la consultation de ces autorités en tant que telles.

Ce faisant, l'article 54 ne transpose pas correctement les dispositions précitées de la directive 2001/42/CE.

2. L'article 54, § 3, en projet permet au Collège des bourgmestre et échevins de saisir le Gouvernement lorsque le comité d'accompagnement n'a pas notifié sa décision sur le choix de l'auteur de projet et le cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales dans le délai qui lui est imparti.

.../...

Par contre, cette possibilité ne lui est pas ouverte pour le cas où le Collège souhaiterait contester le bien-fondé de la décision expresse du comité.

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif aucun recours n'est prévu dans ce cas, alors tout spécialement qu'en vertu de l'article 55, § 2, en projet ⁽¹⁴⁾, le Collège des bourgmestre et échevins dispose d'un recours auprès du Gouvernement lorsque le comité d'accompagnement s'abstient de se prononcer sur le rapport sur les incidences environnementales lui-même, mais aussi lorsqu'il est en désaccord avec la décision explicite du comité d'accompagnement déclarant ledit rapport incomplet.

3. Le comité d'accompagnement ayant un pouvoir de décision, il appartient au législateur de définir lui-même sa composition et les règles essentielles de son fonctionnement. Par ailleurs, le régime d'incompatibilité de ses membres doit également figurer dans l'ordonnance.

Article 38

1. A l'article 56, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, ne convient-il pas de remplacer les mots "est incompatible avec un projet" par les mots "n'est pas conforme à un projet" ?

2. Conformément à l'article 6, §§ 1^{er} et 3, de la directive 2001/42/CE précitée, le rapport sur les incidences environnementales doit être soumis à la consultation du public. Par conséquent, de l'accord des délégués du gouvernement, à l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, la première phrase sera rédigée comme suit :

"§ 2. Le conseil communal soumet le projet de plan à une enquête publique, accompagné, le cas échéant, du rapport sur les incidences environnementales lorsque ce rapport est requis".

⁽¹⁴⁾ Article 37 de l'ordonnance en projet.

3. Il résulte des articles 51, § 2, et 52, en projet qu'un rapport sur les incidences environnementales ne sera pas toujours requis préalablement à l'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol ou de la révision d'un tel plan.

Pour ce motif, à la première phrase du paragraphe 3 en projet, il convient d'ajouter les mots "le cas échéant," entre les mots "le projet de plan et" et les mots "le rapport sur les incidences environnementales".

4. De l'accord des délégués du gouvernement, aux paragraphes 4 et 5 en projet, il convient de remplacer les mots "de l'étude d'incidences" par les mots "du rapport sur les incidences environnementales".

5. Au paragraphe 5, alinéa 2, 3°, il y a lieu de remplacer les mots "à l'article 56, § 3" par les mots "au paragraphe 3". Par ailleurs, ne convient-il pas de mentionner les avis visés à l'article 57, alinéas 2, 4 et 5, en lieu et place des avis visés "à l'article 57, al.3", comme le prévoit le texte en projet ?

Article 39

Dans la disposition appelée à former l'alinéa 6 de l'article 57 de l'ordonnance du 29 août 1991, la section de législation n'aperçoit pas quel est le délai de quarante-cinq jours que vise le texte.

Article 40

1. Tel que le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 58 en projet est rédigé, il laisse entendre que le conseil communal devrait prendre connaissance des seuls avis émis par la commission de concertation et la Commission régionale, et non de ceux émis par les autres administrations ou instances en vertu de l'article 57, alinéa 2, en projet.

.../...

Pareille restriction n'est pas admissible : il va de soi que l'autorité compétente pour adopter le plan doit examiner le dossier de manière approfondie et complète et, par conséquent, prendre connaissance de tous les avis émis sur le projet de plan, avant de prendre sa décision.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient dès lors de remplacer les mots "conformément à l'article 57, alinéas 4 et 5" par les mots "à propos du projet de plan".

2. Il résulte du paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3, en projet, que lorsque, en suite de l'enquête publique et des consultations d'instances diverses, le conseil communal décide d'adopter un plan différent du projet de plan soumis à ces enquêtes et consultations, il n'est pas tenu de recommencer une enquête publique si la modification apportée au projet est "mineure".

La disposition en projet ne soumet toutefois pas la dispense d'enquête publique à l'absence d'incidences notables de la modification envisagée sur l'environnement, comme le prévoit, par exemple, l'article 51 en projet à propos du plan lui-même, ou l'article 45, § 3, en projet, relatif aux modifications apportées au plan communal de développement.

Or, les articles 51 et 45, § 3, en projet, font écho à une exigence résultant de normes d'intensité de force obligatoire supérieure.

Ces dispositions doivent en effet être mises en rapport avec les articles 2, b), et 3, §§ 2 et 3, de la directive 2001/42/CE précitée.

Il résulte de ces dispositions que les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale, à savoir l'établissement d'un rapport sur les incidences environnementales et la consultation d'instances et du public, que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

.../...

Dans ce contexte, la dispense d'enquête publique prévue par l'article 58, § 1^{er}, alinéa 3, en projet doit être subordonnée, tant au caractère "mineur" de la modification envisagée, qu'au fait que celle-ci n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. A défaut de remplir cette dernière condition, la modification projetée devra donner lieu non seulement à une nouvelle enquête publique, mais aussi à l'établissement d'un nouveau rapport sur les incidences environnementales ainsi qu'à de nouvelles consultations des instances saisies du projet initial.

Le texte en projet doit être revu en conséquence, en tenant compte des critères énumérés à l'annexe II de la directive précitée, sur la base desquels les États membres déterminent si les plans ou leur modifications sont susceptibles d'avoir ou non une incidence notable sur l'environnement.

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, en projet, la section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs la disposition vise "le rapport sur les incidences environnementales ou l'étude d'incidences", puisque seul le premier de ces documents est encore requis par l'article 51 en projet.

Par ailleurs, il résulte des articles 51, § 2, et 52, en projet, qu'un rapport sur les incidences environnementales ne sera pas toujours requis préalablement à l'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol ou de la révision d'un tel plan.

Pour ce motif, à la première phrase de l'article 58, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, il convient de remplacer les mots "et dont le rapport sur les incidences environnementales ou l'étude d'incidences," par les mots "et, le cas échéant, dont le rapport sur les incidences environnementales".

4. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, en projet, il y a lieu de remplacer les mots "à l'article 52, § 1^{er}" par les mots "à l'article 52, alinéa 2".

.../...

5. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la section de législation n'aperçoit pas ce que la troisième phrase entend par la "production" d'un plan d'expropriation. Mieux vaudrait remplacer les mots "la production" par les mots "l'adoption".

Article 42

1. L'alinéa 5 de l'article 58*bis* en projet prévoit que le Gouvernement arrête les modalités d'application de cet article.

Il résulte de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que

"Le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution."

Il n'appartient pas à l'ordonnance de reproduire, soit purement et simplement, soit en la paraphrasant, cette disposition.

Dès lors, de deux choses l'une :

- soit l'alinéa 5 en projet tend uniquement à paraphraser le texte de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, auquel cas il doit être omis;
- soit l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations précises qui dépassent l'adoption des seules mesures nécessaires pour l'exécution de l'ordonnance en projet, auquel cas, il appartient à l'ordonnance de définir précisément l'objet de l'habilitation et ses limites. Dans cette seconde hypothèse, la disposition concernée sera complétée.

2. L'article 58*bis* en projet tend à remplacer l'article 55 de l'ordonnance du 29 août 1991. Aussi convient-il, dans cette ordonnance, de remplacer le renvoi que font certaines dispositions - tel, en particulier, l'article 65*bis* - à l'article 55 par un renvoi à l'article 58*bis*.

.../...

Articles 50 et 52

Les articles 50 et 52 de l'avant-projet se donnent pour objet de remplacer intégralement les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991, relatifs aux charges d'urbanisme, l'un en matière de permis d'urbanisme, l'autre, en matière de permis de lotir.

Les articles 86 et 97 en projet - dont le texte est identique - permettent aux autorités qui délivrent les permis d'urbanisme et de lotir d'imposer au titulaire du permis, des obligations de faire, dénommées "charges d'urbanisme", comprenant notamment la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements. Ces charges sont imposées dans le respect du principe de proportionnalité.

En outre, ces mêmes autorités peuvent subordonner l'octroi du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

En lieu et place ou en complément de ces charges, les autorités délivrantes peuvent subordonner l'octroi d'un permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qui auront pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, etc.

Les dispositions à l'examen appellent les observations suivantes.

1. En vertu des articles 86 et 97 en projet, le titulaire d'un permis peut être contraint de concevoir et exécuter, ou de réaliser ou faire réaliser un ouvrage - tel une voirie, un espace public, un bâtiment ou un équipement public- qui répond aux besoins précisés par l'autorité publique qui lui a délivré le permis.

Dans cette mesure, compte tenu de la jurisprudence récente de la Cour de justice des Communautés européennes, la question se pose de savoir si l'autorité qui impose une telle charge d'urbanisme au titulaire du permis conclut avec celui-ci un marché public de travaux, ce, par hypothèse, en dehors des procédures d'attribution des marchés

.../...

publics, inscrites dans la directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux et dans la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

Cette question doit être spécialement examinée au regard de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 12 juillet 2001 en l'affaire C-399/98, *Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi e.a. contre Commune di Milano* ⁽¹⁵⁾.

En cette affaire, la Cour s'est prononcée sur la compatibilité avec la directive précitée de dispositions législatives italiennes organisant un système de charges d'urbanismes proche à certains égards de celui organisé par les dispositions en projet.

En bref, les dispositions examinées par la Cour prévoient que l'octroi d'un permis d'urbanisme "entraîne le versement d'une contribution proportionnelle à l'ampleur des dépenses d'équipement et aux coûts de la construction". Toutefois, "le titulaire du permis peut s'engager à réaliser directement les ouvrages d'équipement, selon les modalités et les garanties fixées par la commune, en déduction totale ou partielle du montant dû". Constituent des ouvrages d'équipement primaire, notamment les voies résidentielles, les aires de repos et de stationnement, les égouts, l'éclairage public et les espaces verts équipés. Constituent des ouvrages d'équipement secondaire, entre autre, les crèches et les écoles maternelles, les écoles obligatoires, les centres sociaux, les installations sportives de quartier et les équipements culturels et sanitaires.

Se prononçant sur ces dispositions, sur conclusions contraires de l'avocat général, la Cour a considéré que la directive 93/37/CEE précitée "s'oppose à une législation nationale en matière d'urbanisme lorsque celle-ci permet, en dehors des procédures prévues par la directive, la réalisation directe par le titulaire d'un permis de construire ou d'un plan de lotissement approuvé d'un ouvrage d'équipement, en déduction de tout ou partie de la contribution due au titre de l'octroi du permis, et que la valeur de cet ouvrage égale ou dépasse le seuil fixé par ladite directive."

⁽¹⁵⁾ Rec. 2001-I, pp. 5409 et s.

Invités à justifier le dispositif en projet au regard de cette décision, les délégués ont répondu notamment et en substance, comme suit :

- en son article 1^{er}, a), la directive définit le marché de travaux comme étant un "contrat à titre onéreux, conclu par écrit entre, d'une part, un entrepreneur et d'autre part, un pouvoir adjudicateur défini au point b) ayant pour objet soit l'exécution, soit conjointement l'exécution et la conception des travaux relatifs à une des activités visées à l'annexe II ou d'un ouvrage défini au point c), soit la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur"; le marché de travaux est donc défini comme un contrat à titre onéreux; or, pareil contrat est inexistant dans le système organisé par l'ordonnance en projet;
- la réalisation d'ouvrages envisagée par les dispositions en projet ne vient pas en déduction d'un montant dû à raison de l'octroi du permis; selon les délégués, "il n'existe en effet pas de montant dû à la délivrance du permis, montant qui serait compensé par la réalisation de travaux. C'est, au contraire, l'hypothèse de charges en nature qui apparaît première".

Avec les délégués, il faut constater que selon la législation italienne condamnée par la Cour, c'est la convention de lotissement conclue entre l'autorité et le demandeur de permis qui détermine les ouvrages et équipements à réaliser par ce dernier⁽¹⁶⁾. Au contraire les dispositions en projet ne prévoient pas pareille convention, les charges étant déterminées par acte unilatéral de l'autorité - le permis- et devant être mentionnées dans celui-ci⁽¹⁷⁾.

Il est également exact que l'exécution des ouvrages dont la réalisation serait imposée en vertu des dispositions en projet ne viendrait pas en déduction d'une dette de somme. Dans le système mis en place par le texte en projet, l'autorité délivrante peut subordonner le permis au paiement d'une somme d'argent, certes, mais ce, en lieu et place ou complémentaiement à la réalisation d'ouvrage.

⁽¹⁶⁾ Point 71 de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 juillet 2001.

⁽¹⁷⁾ Le commentaire des articles précise à cet égard que "les charges doivent être mentionnées dans le permis en vue de contraindre les administrations à un minimum de transparence et d'empêcher toute forme de marchandage qui se situerait en dehors de la procédure de délivrance des permis."

L'on retiendra par ailleurs que, dans son arrêt précité, la Cour de Justice, examinant le caractère onéreux du contrat conclu entre l'autorité et le titulaire du permis, a considéré que cette question a trait "à l'interprétation de la législation en matière d'urbanisme et à la manière dont celle-ci conçoit le rapport entre la dette relative à la contribution aux charges d'équipement et la réalisation directe des ouvrages" et qu'il convenait "de se référer à l'appréciation portée à cet égard par la juridiction de renvoi" - laquelle avait précisément conclu au caractère "onéreux" de l'opération ⁽¹⁸⁾.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il ne paraît pas permis de déduire directement de l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes que les dispositions en projet méconnaissent la directive 93/37/CEE. En effet, les caractéristiques de la législation italienne qui ont motivé la décision de la Cour ne se retrouvent pas dans les dispositions ici examinées.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet doit néanmoins être attirée sur ce que d'une part, la Cour de justice des Communautés européennes ne s'est pas, à ce jour, prononcée sur des dispositions de droit belge, telles celles actuellement en vigueur en Région de Bruxelles-capitale. D'autre part, comme le rappelle l'arrêt précité de la Cour, il convient de donner un effet utile aux directives européennes. Dès lors, la circonstance que les charges d'urbanisme envisagées par le texte en projet ne font pas formellement l'objet d'un contrat entre le demandeur du permis et l'autorité délivrante, n'est pas de nature à exclure la requalification de l'opération en marché public, dans les cas où ces charges seraient déterminées avec précision en parfait accord avec le demandeur du permis ⁽¹⁹⁾. On ne peut exclure non plus que cette requalification repose sur l'analyse économique par laquelle il serait constaté que, en l'échange des avantages que retirerait le bénéficiaire du permis, l'autorité compense auprès de celui-ci, dans le respect du principe de proportionnalité qui est précisément visé dans les dispositions à l'examen et qui est par ailleurs inhérent au système, les charges que le projet donnant lieu au permis fait peser sur elle.

⁽¹⁸⁾ Voy. les points 82 à 86 de l'arrêt.

⁽¹⁹⁾ À ce propos, il faut par ailleurs relever que si, dans sa motivation, l'arrêt précité de la Cour examine si l'opération litigieuse constitue un "contrat à titre onéreux", son dispositif ne fait plus, pour sa part, référence à cette notion.

En outre, courrait un plus grand risque d'être requalifiée en marché public de travaux au sens de la directive 93/37/CEE, la charge qui imposerait au titulaire du permis de réaliser un ouvrage et d'en céder ensuite la propriété à une autorité publique moyennant une contrepartie, consistant, par exemple mais pas nécessairement, dans une somme d'argent.

La possibilité d'imposer pareille charge n'est pas exclue par les dispositions en projet. Pour éviter toute critique au regard du droit communautaire, celles-ci gagneraient à être revues afin de faire obstacle à une telle opération.

2. L'article 86, § 2, et l'article 97, § 2, en projet, sont libellés comme suit :

"§ 2. Le Gouvernement détermine les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire et fixe, dans le respect du principe de proportionnalité, le montant de ces charges obligatoires. Il peut fixer les critères permettant à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'importance et la nature des charges d'urbanisme et le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées."

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition peut laisser croire que l'habilitation conférée au Gouvernement par la seconde phrase ne vaut que pour les charges obligatoires.

Selon les délégués du gouvernement, une telle interprétation serait contraire à l'intention de l'auteur de l'avant-projet : la seconde habilitation prévue par la disposition en projet concerne toutes les charges d'urbanisme et non les seules charges obligatoires. Le texte en projet doit être rédigé de manière à lever toute ambiguïté.

Par ailleurs, dès lors que le système mis en place par la disposition en projet envisage prioritairement l'imposition de charges "en nature" et non le versement d'une somme d'argent, mieux vaut prévoir que le Gouvernement fixe non pas le montant, mais la valeur des charges obligatoires.

.../...

Mieux vaudrait dès lors rédiger la disposition en projet comme suit :

"§ 2. Le Gouvernement peut fixer les critères permettant à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'importance et la nature des charges d'urbanisme et le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées. Il détermine les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire et fixe, dans le respect du principe de proportionnalité, la valeur de ces charges obligatoires."

3. Concernant encore les articles 86, § 2, et 97, § 2, en projet, le commentaire des articles précise que, "lorsqu'il fixe les critères permettant de définir l'importance des charges à percevoir, le Gouvernement peut définir les circonstances dans lesquelles aucune charge ne peut être prélevée."

Afin d'éviter toute insécurité juridique ou risque de contestation, cette possibilité donnée au Gouvernement doit être prévue expressément par le texte en projet. Celui-ci sera complété en conséquence.

4. Les articles 86, § 3, et 97, § 3, en projet, autorisent le conseil communal à déterminer, dans un plan particulier d'affectation du sol ou dans un règlement communal d'urbanisme "d'autres circonstances" dans lesquelles l'imposition de charges est obligatoire, et "à fixer, dans le respect du principe de proportionnalité, des critères permettant à l'autorité qui délivre le permis d'imposer des charges d'urbanisme complémentaires".

La question se pose de savoir ce que ces dispositions entendent par les mots "autres circonstances" et "charges complémentaires".

Des explications communiquées par les délégués du gouvernement, il ressort que ces dispositions doivent être comprises comme permettant au conseil communal :

- d'une part, de rendre obligatoire l'imposition de charges dans des circonstances autres que celles dans lesquelles le Gouvernement aura lui-même rendu obligatoire l'imposition de charges, en vertu des articles 86, § 2, et 97, § 2, en projet;

- d'autre part, de fixer les critères permettant à l'autorité qui délivre le permis d'imposer des charges complémentaires aux charges rendues obligatoires par le Gouvernement, et ce, dans le respect du principe de proportionnalité.

En d'autres termes, le Gouvernement est chargé de déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire, et de fixer, dans le respect du principe de proportionnalité, la valeur de ces charges. L'autorité qui délivre le permis peut toutefois imposer des charges complémentaires, sur la base des critères déterminés par la commune, ce, également dans le respect du principe de proportionnalité.

L'on s'interroge sur la praticabilité du pouvoir ainsi conféré à l'autorité délivrante.

En effet, il est de jurisprudence constante que les charges d'urbanisme doivent être proportionnées au bénéfice que le titulaire du permis retire de celui-ci. Les articles 10 et 11 de la Constitution l'imposent. À cet égard, il convient évidemment de prendre en considération l'ensemble des charges imposées au titulaire du permis.

Par conséquent, le conseil communal, lorsqu'il arrêtera les critères permettant l'imposition de charges complémentaires aux charges rendues obligatoires par le Gouvernement, et l'autorité délivrante, lorsqu'elle imposera ces charges, devront établir que le total des charges imposées au titulaire du permis est proportionné au bénéfice qu'il retire de ce permis.

Dès lors que les charges rendues obligatoires par la Région doivent déjà satisfaire au principe de proportionnalité, l'on se demande comment le conseil communal et l'autorité délivrante pourront répondre à cette condition. Le pouvoir qui leur est conféré apparaît dès lors soit théorique, soit de nature à aboutir à l'imposition de charges disproportionnées.

Les dispositions en projet doivent être revues à la lumière de cette observation.

.../...

5. Les deux dispositions en projet sont identiques, à la seule différence que l'une concerne les permis d'urbanisme et l'autre, les permis de lotir.

Il serait de meilleure législation que la question des charges d'urbanisme soit réglée par une seule et même disposition législative, applicable aux deux catégories de permis. Celle-ci pourrait trouver sa place dans un chapitre *Iibis* nouveau à insérer dans le titre III de l'ordonnance du 29 août 1991, chapitre qui serait intitulé "Des charges d'urbanisme" et qui comprendrait un article 107*bis* nouveau.

Pareil procédé permettrait d'éviter la répétition d'une disposition relativement longue, et la création, qui résulte des dispositions en projet, de deux registres de charges d'urbanisme, l'un relatif aux permis d'urbanisme, l'autre, aux permis de lotir.

6. Subsidiairement, l'on relèvera qu'à l'article 97, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, il convient de remplacer les mots "d'urbanisme" par les mots "de lotir".

Article 51

1. L'article 51, 2°, de l'avant-projet envisage de permettre la "reconduction" de la prorogation d'un permis d'urbanisme "lorsque le demandeur justifie qu'il n'a pu mettre en oeuvre par cas de force majeure ou lorsqu'il fait état d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'État introduit à l'encontre de son permis et sur lequel il n'a pas encore été statué".

La section de législation se demande si cette "reconduction" peut être accordée à plusieurs reprises ou non. A cette question, l'exposé des motifs n'apporte pas de réponse.

Selon les délégués du gouvernement, la reconduction pourra être accordée aussi longtemps que subsiste la cause de justification.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de faire apparaître clairement sa volonté dans le texte en projet.

.../...

La même observation vaut pour la disposition appelée à former l'article 101*bis*, alinéa 7, de l'ordonnance du 29 août 1991.

2. Compte tenu des modifications apportées à l'article 87 de l'ordonnance par la disposition à l'examen, celle-ci devrait aussi prévoir qu'à l'alinéa 6 du paragraphe 1^{er} de l'article 87, devenant l'alinéa 5 du paragraphe 2, les mots "quatrième et cinquième" sont remplacés par les mots "troisième et quatrième".

Le texte en projet sera complété en conséquence.

Article 57

Comme déjà indiqué, la disposition que l'article 9 de l'avant-projet suggère d'insérer à l'article 15*bis* de l'ordonnance du 29 août 1991 rend sans objet l'article 111, A, § 4, de la même ordonnance.

Cette dernière disposition doit donc être abrogée, et non pas partiellement modifiée comme l'envisage le texte à l'examen.

Article 58

Dans la disposition appelée à remplacer l'article 111, B, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991, le mot "aménagement" doit être remplacé par les mots "affectation du sol".

La même observation vaut pour la disposition appelée à remplacer l'article 111, P, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991.

.../...

Article 59

L'article 59 de l'avant-projet entend modifier l'article 111, C, de l'ordonnance du 29 août 1991, afin que la procédure d'évaluation des incidences organisée par les articles 111, A, et suivants satisfasse aux exigences de l'article 5, § 2, de la directive 85/337/CEE précitée.

La disposition à l'examen met donc en place une procédure permettant au demandeur du permis de solliciter de l'autorité compétente un avis sur les informations à fournir dans le cadre de la procédure d'évaluation des incidences.

Toutefois, le système organisé ne remplit pas toutes les conditions de l'article 5, § 2, de la directive.

Il résulte en effet de cette disposition, combinée avec l'article 6, § 1^{er}, de la même directive, qu'avant de rendre son avis sur les informations précitées, l'autorité compétente doit consulter le demandeur ainsi que les autorités qui sont susceptibles d'être concernées par l'avant-projet en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement et qui sont désignées aux fins de consultation par les États membres.

La disposition à l'examen ne prévoit pas la consultation du demandeur. Par ailleurs, la seule instance que l'autorité compétente est tenu de consulter est "l'administration". Elle n'est donc pas tenue d'interroger le fonctionnaire délégué, dont l'avis est requis sur la demande de permis dans le cas visé à l'article 116, ni celui du comité d'accompagnement qui comprend notamment un représentant de l'Institut bruxellois de Gestion de l'Environnement et qui intervient pourtant dans l'évaluation des incidences du projet spécialement lorsqu'une étude d'incidences est requise.

Conformément à l'article 5, § 2, de la directive précitée, le texte en projet doit par conséquent être complété afin de prévoir la consultation du demandeur et des instances concernées.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 61.

.../...

Article 63

1. La disposition à l'examen se donne pour objet de confier au Collège des bourgmestre et échevins l'organisation d'une enquête publique dans plusieurs cas, et notamment "dans les quinze jours de l'expédition de l'accusé de réception du dossier complet visé à l'article 109" de l'ordonnance du 29 août 1991.

Ledit article 109 envisage l'hypothèse dans lequel aucun accusé de réception de dossier complet ne serait délivré. Cette hypothèse n'est pas prise en compte par la disposition à l'examen qui doit être complétée sur ce point. A ce propos, l'auteur de l'avant-projet pourrait utilement s'inspirer de la solution prévue par l'article 109, alinéa 5.

2. La disposition en projet serait mieux rédigée si les mots "ou dans les quinze jours de la demande du Collège d'urbanisme dans les cas prévus aux articles 131 et 147, du fonctionnaire délégué dans les cas prévus aux articles 128 et 139 et du Gouvernement dans les cas prévus aux article 136 et 151" étaient remplacés par les mots "ou dans les quinze jours de la demande du Collège d'urbanisme lorsque celui-ci statue sur la base des articles 131 et 147, du fonctionnaire délégué lorsque celui-ci statue sur la base des articles 128 et 139 et du Gouvernement lorsque celui-ci statue sur la base des articles 136 et 151".

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 64.

Article 64

La disposition à l'examen organise une tutelle de substitution à l'égard des communes qui n'exécuteraient pas les obligations que leur imposent les articles 113 et 114 de l'ordonnance du 29 août 1991.

Elle organise en effet un système dans lequel un fonctionnaire de l'administration régionale pourra être chargé par le Gouvernement, le Collège d'urbanisme ou le fonctionnaire délégué, de se rendre à l'administration communale compétente aux fins de se substituer ainsi à la commune défaillante pour l'accomplissement de ses devoirs.

.../...

Le commentaire des articles précise que ce fonctionnaire de l'administration régionale "agit à l'instar d'un commissaire du gouvernement et donne les instructions requises aux fonctionnaires communaux".

Il appartient au législateur lui-même de déterminer les conditions essentielles de l'intervention du fonctionnaire régional.

La disposition en projet ne peut se borner, sur ce point, à habilitier le Gouvernement à arrêter ces modalités, sans autre précision.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

Article 65

1. L'article 65 de l'ordonnance en projet entend apporter plusieurs modifications à l'article 116 de l'ordonnance du 29 août 1991. Dans la mesure où il entend modifier le paragraphe 4 de l'article 116, il doit être mis en rapport avec l'article 152^{sexies} en projet.

En effet, l'article 116, § 4, de l'ordonnance du 29 août 1991 détermine les cas dans lesquels, en l'absence de plan particulier d'affectation du sol en vigueur ou de permis de lotir non périmé, le fonctionnaire délégué doit ou peut émettre un avis défavorable sur une demande de permis. Pour sa part, l'article 152^{sexies} en projet entend grouper dans une même disposition les motifs pour lesquels l'autorité compétente pour délivrer le permis doit ou peut refuser le permis.

Ces deux dispositions sont donc étroitement liées et il convient, afin d'éviter toute confusion ou contradiction d'établir la cohérence entre les cas dans lesquels le fonctionnaire délégué peut ou doit émettre un avis défavorable et ceux dans lesquels l'autorité compétente peut ou doit refuser le permis.

.../...

Or, ces deux dispositions, telles que l'ordonnance en projet envisage, selon le cas, de les modifier ou de les insérer, ne sont pas cohérentes dans les motifs d'avis défavorable ou de refus de permis qu'elles énumèrent ⁽²⁰⁾.

Elles seront revues en conséquence.

2. Le 5° de la disposition en projet envisage de remplacer, au sein de l'article 116, § 4, alinéa 1^{er}, 2°, le mot "incompatible" par les mots "non conforme", au motif, selon le commentaire des articles, que ces derniers mots sont employés ailleurs dans l'ordonnance du 29 août 1991.

L'intention étant d'assurer ainsi l'unité terminologique au sein de cette ordonnance, l'attention de l'auteur de l'avant-projet doit être attirée sur ce qu'il convient d'assurer cette unité dans toutes et chacune des dispositions de celle-ci.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera de l'unité de la terminologie employée.

Article 68

La disposition à l'examen entend modifier l'article 125, § 2, de l'ordonnance du 29 août 1991, notamment, comme le révèle le commentaire des articles, au vu de l'abrogation de l'article 31 de la même ordonnance, envisagée par l'article 20 de l'avant-projet, et de la suppression, par conséquent, du système dit "du double gel" mis en place par ledit article 31.

Dans ce cadre, la disposition à l'examen doit être mise en rapport avec l'article 152sexies en projet. En effet, celui-ci prévoit les cas dans lesquels le Collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement doivent ou peuvent refuser le permis, tandis que l'article 125, § 2, que la

⁽²⁰⁾ Voy. notamment l'article 116, § 4, 1° et 2°, tel que modifié par l'article 65 de l'ordonnance en projet et l'article 152sexies, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, tel qu'inséré par l'article 77 de l'ordonnance en projet.

disposition à l'examen entend modifier, détermine les cas dans lesquels le fonctionnaire délégué doit ou peut suspendre le permis délivré par le Collège des bourgmestre et échevins sur la base de l'article 118 de l'ordonnance du 29 août 1991, à savoir, lorsqu'il existe un plan particulier d'aménagement du sol ou un permis de lotir, pour le territoire ou se trouve situé le bien.

La sécurité juridique impose que la cohérence soit garantie entre ces deux dispositions : ainsi, la section de législation n'aperçoit pas pour quelles raisons les motifs pour lesquels le fonctionnaire délégué doit ou peut suspendre un permis devraient différer des motifs pour lesquels l'autorité délivrante doit ou peut refuser le permis.

Or, le texte de l'article 125, § 2, de l'ordonnance du 29 août 1991, tel qu'il est modifié par la disposition à l'examen, et celui de l'article 152sexies en projet, sont rédigés en des termes qui ne concordent pas pleinement.

Notamment, il apparaît que les autorités délivrantes doivent refuser le permis "lorsque la demande est non conforme aux dispositions d'un projet de plan régional d'affectation du sol arrêté par le Gouvernement", tandis que le fonctionnaire délégué doit suspendre le permis "lorsqu'il est non conforme aux prescriptions d'un projet de plan régional d'affectation du sol entré en vigueur".

Par ailleurs, les autorités délivrantes peuvent refuser le permis "lorsque le Gouvernement a décidé la modification du plan régional d'affectation du sol en s'écartant, au besoin, des dispositions dont la modification a été décidée", alors que la possibilité de suspendre le permis dans les mêmes conditions n'est pas conférée au fonctionnaire délégué.

L'article 68 de l'avant-projet et, le cas échéant, l'article 152sexies en projet doivent être revus afin de rétablir la cohérence entre eux.

Article 71

.../...

1. Mieux vaut remplacer les mots "est confirmée" par les mots "est réputée confirmée".

La même observation vaut pour la disposition qui, selon l'article 76, est appelée à former l'article 151, alinéa 3, première phrase, de l'ordonnance du 29 août 1991.

2. Il se peut qu'au moment où le Gouvernement est saisi d'un dossier, aucune autorité ne se soit prononcée expressément sur la demande de permis qui a été introduite.

La question se pose de savoir quel est, en pareille hypothèse, l'effet de l'absence de décision du Gouvernement à l'expiration du délai de trente jours qu'envisage la disposition à l'examen.

Dans les cas auxquels elle s'applique, la disposition qui, selon l'article 76, est appelée à former l'article 151, alinéa 3, seconde phrase, de l'ordonnance du 29 août 1991, prévoit expressément que, dans le type d'hypothèse indiqué, l'absence de décision du Gouvernement à l'expiration du délai de trente jours équivaut au refus du permis.

Une telle sanction attachée au silence du Gouvernement est requise pour éviter toute méconnaissance, notamment, de la directive 85/337/CEE précitée ⁽²¹⁾.

La disposition à l'examen gagnerait à être complétée pour consacrer aussi cette solution de manière expresse.

3. Il conviendra d'adapter l'article 160 et l'article 182, 4°, de l'ordonnance du 29 août 1991, en fonction des modifications que la disposition en projet apporte à l'article 137.

Article 76

⁽²¹⁾ Voir l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 juin 2001, Commission/Belgique, C-230/00, Rec., p. I-4591.

Il conviendra d'adapter l'article 182, 4°, de l'ordonnance du 29 août 1991, en fonction des modifications que la disposition en projet apporte à l'article 151.

Article 77

Il est renvoyé aux observations particulières relatives aux articles 65 et 68 de l'avant-projet.

Article 81

Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler, concernant les règlements communaux d'urbanisme, une règle inscrite aux articles 86, § 3, et 97, § 3.

Par conséquent, elle ne présente aucune utilité et sera omise.

Article 84

1. Selon le commentaire des articles, la modification que la disposition à l'examen envisage d'apporter à l'article 187, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 "a pour objet d'éviter une discrimination dans l'application des mesures d'office entre ceux qui ont demandé un permis d'urbanisme dont la validité a pris fin et ceux qui n'en ont jamais demandé."

Compte tenu de l'objectif poursuivi, il conviendrait d'apporter à l'article 187 précité des modifications supplémentaires à celles déjà prévues par la disposition à l'examen.

Spécialement, l'article 187 ne doit plus viser "le demandeur" mais "le contrevenant".

La disposition à l'examen sera complétée en conséquence.

2. La disposition à l'examen envisage de remplacer l'article 187, alinéa 4, de l'ordonnance du 29 août 1991, par deux alinéas nouveaux.

.../...

La terminologie utilisée par les nouveaux alinéas manque d'uniformité : en effet, la même personne y est désignée par trois mots différents, à savoir, les mots "contrevenant", "condamné" et "débiteur".

Il est préférable de désigner cette personne par le même terme. Mieux vaut, à cet égard, employer le mot "contrevenant". D'une part, ce mot est déjà employé par l'alinéa 4 actuel. D'autre part, la mesure d'office prévue par l'article 187 précité n'est pas subordonnée à la condamnation de l'intéressé, comme c'est le cas pour d'autres dispositions, notamment l'article 190 de l'ordonnance du 29 août 1991.

3. L'article 187, alinéas 4 et 5, en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Le contrevenant est tenu au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de vente des matériaux et objets. Le remboursement est sollicité par l'administration, par lettre recommandée à la poste.

Si le contrevenant demeure en défaut de payer les frais, le recouvrement de ceux-ci est poursuivi par le receveur de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale."

Article 86

Pour les motifs indiqués à l'observation 2 relative à l'article 84, l'article 190, alinéas 2 et 3, serait mieux rédigé comme suit :

"Le condamné est tenu au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de vente des matériaux et objets. Le remboursement est sollicité par l'administration, par lettre recommandée à la poste.

.../...

Si le condamné demeure en défaut de payer les frais, le recouvrement de ceux-ci est poursuivi par le receveur de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale."

Article 88

La disposition à l'examen habilite le Gouvernement à modifier les articles 53 à 55 du Titre XIII intitulé "mesures de prévention contre l'incendie" du règlement général sur la bâtisse de l'agglomération de Bruxelles du 17 mars 1976, sans suivre la procédure prévue à l'article 173 de l'ordonnance du 29 août 1991. Elle ajoute que les dispositions à prendre par le Gouvernement doivent respecter divers principes; ces principes, qu'énumère le texte à l'examen, sont relatifs à l'instruction des demandes de permis ou de certificat et aux conditions de mise en oeuvre des permis.

Il serait plus adéquat et plus simple que l'ordonnance en projet, d'une part, abroge les dispositions précitées du règlement général sur la bâtisse de l'agglomération de Bruxelles et, d'autre part, insère les principes qu'énumère le texte à l'examen parmi les dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 relatives à l'instruction des demandes de permis ou de certificat et aux conditions de mise en oeuvre des permis ⁽²²⁾.

Article 89

L'ordonnance en projet se donne notamment pour objet d'abroger toutes les dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 relatives aux programmes d'action prioritaire. Elle envisage donc de supprimer cet instrument de planification et d'aménagement du territoire.

Toutefois, il résulte de l'exposé des motifs que l'auteur de l'avant-projet entend organiser un régime transitoire applicable au seul programme d'action prioritaire

⁽²²⁾ Le cas échéant, d'une part, en complétant le texte par l'une ou l'autre habilitation donnée au Gouvernement pour régler certaines modalités de mise en oeuvre des dispositions envisagées et, d'autre part, en érigeant en infraction la méconnaissance de certaines de ces dispositions.

adopté en Région de Bruxelles-Capitale, étant le programme dit "Crystal", situé sur le territoire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean.

La disposition à l'examen se donne pour objet d'organiser ce régime transitoire. Ainsi, d'une part, en son alinéa 1^{er}, elle insère un article 205^{ter} dans l'ordonnance du 29 août 1991, et, d'autre part, en son alinéa 2, elle prévoit que les dispositions de l'ordonnance en projet qui ont pour objet l'abrogation des dispositions de l'ordonnance de 1991 relatives aux programmes d'action prioritaires ne sont pas applicables au programme "Crystal".

A cet égard, l'énumération que fait l'article 89, alinéa 2, des dispositions du projet qui sont inapplicables au programme "Crystal", comporte des erreurs.

A titre d'exemples, il n'y a pas lieu de viser les articles 14, 1°, 27, 1°, 45, 47 et 48, mais les articles 15, 1°, 29, 1°, 46, 48 et 49.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi certaines dispositions sont visées dans leur totalité alors qu'elles ne concernent qu'en partie la suppression des programmes d'action prioritaire. Notamment, elle n'aperçoit pas pour quel motif l'article 6 du projet est rendu totalement inapplicable au programme "Crystal", et non son seul 1°.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Articles 90 et 91

1. Les annexes A et B de l'ordonnance du 29 août 1991, que tendent à remplacer les dispositions à l'examen, établissent des listes de projets pour lesquels est requis, selon le cas, une étude d'incidences ou un rapport d'incidences. Cette étude ou ce rapport doit être établi à l'occasion de l'introduction d'une demande de permis ou de certificat.

Tel étant l'objet desdites annexes, mieux vaut leur donner l'intitulé suivant :

- a) pour l'annexe A : projets soumis à l'établissement d'une étude d'incidences et pour lesquels est introduite une demande de permis ou de certificat ;
- b) pour l'annexe B : projets soumis à l'établissement d'un rapport d'incidences et pour lesquels est introduite une demande de permis ou de certificat.

2. Les annexes à l'examen tendent à transposer les annexes I et II de la directive du Conseil 85/337/CEE précitée, telles qu'elles ont été remplacées par la directive 97/11/CE précitée.

L'attention est attirée sur le fait que les annexes en question de la directive ont été complétées sur deux points par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Certes, la Région de Bruxelles-capitale a encore jusqu'au 25 juin 2005 pour assurer la transposition de la directive 2003/35/CE précitée.

Toutefois, comme les annexes à l'examen se présentent comme des dispositions tendant à assurer effectivement et définitivement la transposition des annexes I et II de la directive 85/337/CEE précitée en ce qui concerne une partie importante du champ d'application de celle-ci, il est vivement recommandé d'intégrer dans l'avant-projet d'ordonnance les modifications qu'apporte auxdites annexes la directive 2003/35/CE précitée ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Il est rappelé à cet égard que, si les États membres de la Communauté européenne ne sont pas tenus d'adopter les mesures de transposition d'une directive avant l'expiration du délai de transposition, ils doivent toutefois, pendant ce délai, s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive (voir l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 décembre 1997, A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie et Région wallonne, C-129/96, Rec., p. I-7411, ainsi que l'arrêt de la section d'administration du Conseil d'État qui y a fait suite (A.S.B.L. Inter-environnement Wallonie, n° 92.669 du 25 janvier 2001).

3. L'utilisation de "*bis*", "*ter*", etc., dans un texte nouveau est à proscrire : elle est inutile et risque d'entraîner des confusions et des erreurs dans les dispositions autres ou les actes administratifs qui feraient ultérieurement référence à ces dispositions.

La numérotation des éléments énoncés à l'annexe A sera revue en conséquence.

4. Comme indiqué ci-dessus, l'annexe B est à mettre en rapport avec l'annexe II de la directive 85/337/CEE précitée.

Il convient, à cet égard, d'observer ce qui suit :

a) Un grand nombre de classes de projets figurant à l'annexe B correspondent exactement à des classes de projets qu'énumère l'annexe II de la directive.

Le texte en projet est, sur ce point, entièrement conforme à la directive.

b) Pour d'autres classes de projets, l'annexe B détermine, en se fondant sur divers seuils ou critères, quels sont, parmi les projets énumérés à l'annexe II de la directive, ceux qui sont soumis à l'établissement d'un rapport d'incidences.

Ainsi tout particulièrement, en ce qui concerne les travaux d'aménagement de zones industrielles, cités au point n° 10, a), de l'annexe II de la directive 85/337/CEE précitée, le texte à l'examen précise qu'est seulement soumis à l'établissement d'un rapport d'incidences l'aménagement de zones industrielles de plus de dix hectares; ou encore, le texte à l'examen ne reprend pas, comme telle, la rubrique "travaux d'aménagement urbain", dont fait état le point n° 10, b), de l'annexe II de la directive 85/337/CEE précitée, mais soumet à l'établissement d'un rapport d'incidences certains de ces travaux ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Le point n° 10, b), de la directive est rédigé comme suit : "travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings". La directive précise ainsi que la notion de "travaux d'aménagement urbain" comprend la construction de centres commerciaux et de parkings, mais elle ne limite pas ladite notion à la construction de ces deux catégories d'équipements.

La question se pose de savoir si, pour ces classes de projets, le texte à l'examen respecte la directive.

Il convient, sur ce point, de relever que l'article 4, § 2, de la directive permet aux États membres de déterminer si les projets énumérés à l'annexe II doivent être soumis à une évaluation des incidences sur la base, notamment, de seuils ou de critères qu'ils fixent.

La directive donne aux États membres une certaine marge d'appréciation pour fixer les seuils ou les critères en question.

Mais une telle marge d'appréciation n'est pas sans limite.

Ainsi notamment, selon la Cour de justice des Communautés européennes, cette marge d'appréciation est limitée par l'obligation que l'article 2, § 1^{er}, de la directive impose aux États membres de soumettre à une évaluation des incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ⁽²⁵⁾.

D'après la Cour, la question de savoir si, en fixant ces seuils ou ces critères, l'État membre a outrepassé sa marge d'appréciation "dépend d'une appréciation globale des caractéristiques des projets de cette nature envisageables sur le territoire de l'État membre".

La Cour ajoute ceci : "un État membre, qui fixerait les critères et/ou les seuils à un niveau tel que, en pratique, la totalité des projets d'un certain type serait d'avance soustraite à l'obligation d'(évaluation des) incidences, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive, sauf si la totalité des projets exclus pouvait être considérée, sur la base d'une appréciation globale, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement" ⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ 24 octobre 1996, *Kraaijeveld e.a.*, C-72/95, Rec., p. I-5403 ; 16 septembre 1999, *World Wildlife Fund (WWF) e.a.*, C-435/97, Rec., p. I-5613 ; 21 septembre 1999, *Commission/Irlande*, C-392/96, Rec., p. I-5901.

⁽²⁶⁾ Arrêts précités des 24 octobre 1996, 16 septembre 1999 et 21 septembre 1999.

La Cour souligne aussi que, dans l'exercice du pouvoir qui lui est reconnu, l'État membre doit prendre en considération chacun des types de motifs pour lesquels un projet est, selon l'article 2, § 1^{er}, de la directive, susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Elle déclare à ce sujet qu'"un État membre qui fixerait des critères et/ou des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets, sans prendre en considération également leur nature et leur localisation, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive" ⁽²⁷⁾.

Toujours selon la Cour, pour établir les critères ou les seuils destinés à déterminer quels projets énumérés à l'annexe II sont soumis à une évaluation des incidences, l'État membre doit tenir compte de l'effet cumulatif des projets : "l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif des projets a pour résultat pratique que la totalité des projets d'un certain type peut être soustraite à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive" ⁽²⁸⁾.

Il importe enfin de signaler que, depuis sa modification par la directive 97/11/CE précitée, la directive 85/337/CEE précitée, en son article 4, § 3, impose aux États membres de tenir compte de divers critères de sélection, que fixe l'annexe III. Ces critères se rapportent aux caractéristiques des projets ⁽²⁹⁾, à leur localisation et aux caractéristiques de leur impact potentiel.

⁽²⁷⁾ Arrêt précité du 21 septembre 1999, ainsi que du 13 juin 2002, Commission/Espagne, C-474/99, Rec., p. I-5293. Dans l'arrêt du 21 septembre 1999, la Cour explique qu'"en effet, un projet de dimensions même réduites peut avoir des incidences notables sur l'environnement lorsqu'il est situé dans un endroit où les facteurs d'environnement décrits à l'article 3 de la directive tels que la faune et la flore, le sol, l'eau, le climat ou le patrimoine culturel sont sensibles à la moindre modification" et que, "de même, un projet est susceptible d'avoir des incidences notables lorsque, en raison de sa nature, il risque de transformer de façon substantielle ou irréversible ces facteurs d'environnement, indépendamment de ses dimensions".

⁽²⁸⁾ Arrêt précité du 21 septembre 1999.

⁽²⁹⁾ A ce sujet, on relève que, selon l'annexe III, les caractéristiques des projets doivent être considérées, entre autres, par rapport "au cumul avec d'autres projets". L'obligation, établie par la Cour de justice, de prendre en compte l'effet cumulatif des projets, est ainsi maintenant expressément consacrée par le texte de la directive.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il y a lieu d'observer ce qui suit à propos de la détermination, par le texte à l'examen, des travaux d'aménagement de zones industrielles et des travaux d'aménagement urbain soumis à l'établissement d'un rapport d'incidences :

- La question se pose de savoir si le texte en projet autorise le Gouvernement à effectuer une appréciation globale des caractéristiques de ces catégories de travaux, qui lui permettrait d'affirmer que ceux de ces travaux qui ne sont pas soumis à la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement ne peuvent pas être considérés comme étant susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
- En tout état de cause, il n'apparaît pas que le texte à l'examen prenne en compte, ou du moins prenne en compte de manière suffisamment systématique, tous les éléments et critères auxquels la directive impose d'avoir égard, en particulier la localisation des projets concernés ⁽³⁰⁾ et leur effet cumulatif.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 92

1. De l'accord des délégués du gouvernement, à la phrase liminaire de l'annexe en projet, seul doit être visé le "rapport sur les incidences environnementales", et non l'"étude d'incidences".

2. Le 5° manque de clarté et ne transpose pas de manière optimale l'article 12 de la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

⁽³⁰⁾ Voir spécialement à cet égard les critères de sélection des projets qu'énumère l'annexe III, point 2, de la directive.

Il gagnerait à être rédigé comme suit :

"5° les problèmes environnementaux liés à l'inscription, dans le plan, de zones dans lesquelles est autorisée l'implantation d'établissements présentant un risque d'accident majeur impliquant des substances dangereuses, ou, pour le cas où le plan ne comprend pas pareilles zones, les problèmes environnementaux liés à l'inscription, dans le plan, de zones destinées à l'habitat ou à être fréquentées par le public ou présentant un intérêt naturel particulier, ou comportant des voies de communication et qui sont situées à proximité de tels établissements ou de zones dans lesquelles ils sont autorisés".

3. L'énumération des effets notables probables sur l'environnement qui figure à la note infrapaginale n° 1 de l'annexe I de la directive 2001/42/CE précitée, n'apparaît pas comme étant limitative.

Par conséquent, au 7° de l'annexe C en projet, il est préférable d'ajouter le mot "notamment" entre les mots "à savoir" et les mots "les effets secondaires".

4. Au 8°, entre les mots "dans la mesure du possible," et les mots "toute incidence négative", il convient d'ajouter le mot "compenser".

Titre II : Modifications de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier

Article 94

A l'article 2, 11°, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, ci-après dénommée "l'ordonnance du 4 mars 1993", mieux vaut remplacer les mots "impliquant une modification de l'état d'un site archéologique" par les mots "impliquant une modification de l'état d'un site". En effet, dès lors que le sondage a notamment pour but de s'assurer de l'existence d'un site archéologique, l'on ne peut présumer que le site sondé est nécessairement un site archéologique.

.../...

Article 95

1. Au 1° de la disposition à l'examen, la phrase liminaire sera rédigée comme suit :

"1° Le paragraphe 1^{er} est complété comme suit :"

2. Concernant également le 1°, les délégués du gouvernement ont exposé que la disposition en projet ne vise pas à attribuer à la Commission royale des monuments et sites de la Région de Bruxelles-capitale une nouvelle mission, différente des missions que lui attribue déjà l'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée. L'intention est exclusivement de préciser les deux objectifs assignés à la Commission, que cette dernière est tenue de poursuivre à travers les compétences d'avis et de recommandations qui lui sont déjà actuellement conférées par ledit article 3, § 1^{er}.

Afin de lever toute ambiguïté à ce propos, la disposition en projet devrait être rédigée comme suit :

"Dans l'exercice des compétences d'avis et de recommandations que lui attribuent les alinéas précédents, la Commission assure notamment la conservation des biens relevant du patrimoine immobilier, inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés et veille à leur réaffectation en cas d'inexploitation ou d'inoccupation."

Article 97

Le paragraphe 7 en projet se donne pour objet d'organiser une procédure abrégée d'inscription sur la liste de sauvegarde lorsque cette inscription est sollicitée par le propriétaire du bien, ou en cas de copropriété ou de démembrement du droit de propriété, à la demande unanime des propriétaires tels que définis par l'article 2, 6°, de l'ordonnance du 4 mars 1993.

.../...

Plus précisément, l'intention est de permettre au Gouvernement d'"adopter directement l'arrêté d'inscription", sans notifier sa décision d'entamer la procédure de classement aux personnes énumérées à l'article 7, § 3, de l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée et sans que ne trouvent à s'appliquer les garanties de procédure, prévues par les paragraphes 3 à 6 du même article 7, qui font suite à cette notification.

Selon le commentaire des articles, la raison en est que, l'inscription étant décidée à la demande du ou des propriétaires, les formalités prévues par l'article 7, §§ 3 à 6, seraient "dépourvues d'effet utile".

Dans ce contexte et telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet doit être mise en rapport avec l'article 15 de l'ordonnance du 4 mars 1993 précitée qui dispose que

"Tous les effets de l'inscription sur la liste de sauvegarde s'appliquent aux biens relevant du patrimoine immobilier qui font l'objet d'une procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde, pendant la durée de cette procédure et à partir de la publication au Moniteur belge de la décision de l'Exécutif d'entamer cette procédure ou à partir de la notification de cette décision si elle est antérieure, jusqu'à l'issue de cette procédure".

Parmi les effets attachés à l'inscription d'un bien sur la liste de sauvegarde et, par voie de conséquence, à la décision du Gouvernement d'entamer la procédure d'inscription, figurent notamment des obligations imposées aux autorités communales, telles celles prévues respectivement en matière de démolition ou de certificat d'urbanisme par les articles 12, § 7, et 13, § 3, de l'ordonnance du 4 mars 1993.

En raison de ces obligations, la notification à la commune de la décision du Gouvernement d'entamer la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde présente une utilité également lorsque l'inscription sur la liste de sauvegarde est sollicitée par le propriétaire.

Par conséquent, si la circonstance que la procédure de classement est entamée à la demande du ou des propriétaires rend sans objet certaines garanties procédurales telle celle prévue par l'article 7, § 5 ⁽³¹⁾, de l'ordonnance du 4 mars 1993, elle ne rend pas sans objet toutes les garanties mises en place par les paragraphes 3 à 6 de l'article 7.

⁽³¹⁾ Cette disposition permet au propriétaire de communiquer au Gouvernement ses observations sur l'inscription envisagée.

Par ailleurs, si l'intention est de permettre au Gouvernement d'adopter "directement" l'arrêté emportant inscription du bien sur la liste de sauvegarde, n'y-a-t-il pas lieu de lui assigner un délai pour ce faire, et non de l'exonérer du délai prévu à l'article 7, § 6, de l'ordonnance du 4 mars 1993 ?

La disposition en projet devrait être revue à la lumière de ces observations, qui valent aussi, *mutatis mutandis*, pour l'article 99 de l'ordonnance en projet

Articles 98 et 100

Les dispositions par lesquelles les articles à l'examen tendent à remplacer l'article 19, § 1^{er}, avant-dernier alinéa, et l'article 23, dernière phrase, de l'ordonnance du 4 mars 1993 font mention de l'existence d'une "éventuelle" zone de protection autour d'un bien classé.

Or, il résulte de l'article 18, § 1^{er}, première phrase, et de l'article 23, deuxième phrase, de l'ordonnance du 4 mars 1993 - dispositions que l'avant-projet ne modifie pas - que le Gouvernement a l'obligation, lorsqu'il classe un bien, d'établir et de délimiter une zone de protection autour de ce bien.

Il conviendrait de lever cette contradiction.

Si les auteurs de l'avant-projet avaient l'intention de supprimer le caractère obligatoire de l'établissement et de la délimitation d'une zone de protection autour d'un bien classé, il en résulterait, eu égard au contenu du régime applicable dans les zones de protection ⁽³²⁾, une réduction des garanties de protection des biens classés. La question se pose de savoir si ceci n'entraînerait pas une violation de l'article 23 de la Constitution, en tant que cette disposition s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire le niveau de protection des droits qu'elle reconnaît - parmi lesquels l'on peut ranger le droit à la

⁽³²⁾ Voir l'article 29 de l'ordonnance du 4 mars 1993.

protection et à la jouissance du patrimoine immobilier ⁽³³⁾ - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est raisonnablement justifiée par un motif impérieux ⁽³⁴⁾. En l'espèce, l'exposé des motifs ne dit rien à ce sujet. Le texte sera réexaminé en tenant compte de cette observation.

Article 103

1. Les mots ", la province" doivent également être supprimés à l'article 33, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 4 mars 1993.

2. Le 2° serait mieux rédigé comme suit :

"2° le § 2 est complété comme suit :

«Le remboursement de ces frais est sollicité par l'administration, par lettre recommandée à la poste.

⁽³³⁾ Comme l'a déjà dit la section de législation du Conseil d'État (voir l'avis 26.389/9, donné le 14 juillet 1997 sur un avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 mars 1993), l'on peut considérer, en effet, que ce droit figure parmi les droits culturels dont l'article 23 de la Constitution reconnaît le bénéfice à chacun (sur les notions de "droits culturels" et de "droit à la culture" et sur leur application dans le domaine des biens culturels, ce qui inclut les monuments et les sites, lire P. ORIANNE, *Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels*, in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Mélanges offerts à J. Velu, tome III, Bruylant, 1992, pp. 1871 et sv., pp. 1879 et 1880 ; H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, volume 1, Facultés universitaires Saint-Louis et Bruylant, 1996, n° 330). Certes, le droit à la protection et à la jouissance du patrimoine immobilier n'est pas mentionné expressément et spécifiquement dans la liste des droits économiques, sociaux et culturels que contient l'alinéa 3 de l'article 23. Toutefois, cette liste n'est pas exhaustive (voir le mot "notamment") et n'épuise ainsi nullement la notion de "droits économiques, sociaux et culturels" au sens de l'article 23. En outre, à certains égards, le droit à la conservation du patrimoine immobilier peut être rattaché au "droit à la protection d'un environnement sain" dont fait état l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

⁽³⁴⁾ Sur l'obligation de standstill qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir notamment l'avis de la section de législation du Conseil d'État 31.683/4, déjà cité, Doc. C.R.W., sess. 2001-2002, n° 309-1, spécialement pp. 100-101.

Si le contrevenant demeure en défaut de payer les frais, le recouvrement de ceux-ci est poursuivi par le receveur de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale.»"

Article 104

Le texte à l'examen tend à insérer dans l'ordonnance du 4 mars 1993 un chapitre VII*bis*, comprenant des dispositions qui formeraient les articles 35*bis* à 35*octies* de l'ordonnance.

En réalité, ces dispositions sont plutôt appelées à former les articles 34*bis* à 34*octies* de l'ordonnance. Le texte sera revu en conséquence.

En outre, l'insertion du chapitre précité étant le seul objet de l'article 104, la phrase liminaire que contient celui-ci ne doit pas être précédée des mots "§ 1^{er}".

Article 35*bis* à 35*sexies* en projet

Les articles 35*bis* à 35*sexies* en projet règlent la matière des sondages et fouilles relatifs à un site archéologique ou supposé tel, ainsi que l'indemnisation du dommage causé par ces opérations.

Les personnes habilitées à effectuer les fouilles et sondages sont désignées en vertu de l'article 35*bis* en projet.

Le système mis en place envisage trois catégories d'intervention, à savoir les fouilles et sondages déclarés d'utilité publique par le Gouvernement (article 35*ter* en projet), les fouilles et sondages décidés à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir (article 35*quater*) et les fouilles et sondages décidés en suite d'une "découverte archéologique", que celle-ci survienne ou non lors de la mise en oeuvre d'un permis d'urbanisme et de lotir.

.../...

Les dispositions en projet appellent les observations suivantes.

Personnes habilitées à effectuer les fouilles et sondages

L'article 35*bis* en projet est ainsi libellé :

"Art.35*bis*, § 1^{er}. Les fouilles et sondages entrepris par la Région ou la Commune en application de la présente ordonnance peuvent être menés, pour leur compte, par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que le Gouvernement agrée selon les conditions et la procédure qu'il arrête.

§ 2. Les fouilles et sondages qui ne sont pas entrepris par la Région ou la Commune en application de la présente ordonnance ne peuvent être effectués sans autorisation préalable du Gouvernement ou de son délégué.

L'autorisation peut notamment être subordonnée à des conditions liées à la compétence du demandeur, aux moyens humains et techniques à mettre en oeuvre, à la preuve d'un accord avec le propriétaire sur la dévolution des biens archéologiques et au dépôt de ceux-ci ou à l'obligation d'établir des rapports périodiques sur l'état des travaux et un rapport final à déposer dans un délai déterminé".

Cette disposition se prête à plusieurs lectures.

Selon une première interprétation, lorsque la Région ou une commune souhaite entreprendre des fouilles ou des sondages pour leur compte, elles ne peuvent le faire que dans les cas prévus par les articles 35*ter* à 35*quinquies* de l'avant-projet et ces fouilles et ces sondages peuvent être menés par les personnes que le Gouvernement agrée selon les conditions et la procédure qu'il arrête.

Toujours dans cette première lecture, lorsque ce ne sont ni la Région ni une commune qui entreprennent des fouilles ou des sondages, les personnes concernées sont soumises au régime d'autorisation prévu par le paragraphe 2.

Il en résulte que, même si ces fouilles ou ces sondages sont envisagés par la Région ou une commune sur leur propre domaine et qu'elles concernent d'autres cas que ceux visés par les articles 35*ter* à 35*quinquies*, la Région et les communes ne pourraient y procéder, pas même selon le régime d'autorisation.

Selon une seconde lecture, lorsque la Région ou une commune envisage des fouilles ou des sondages prévus par les articles 35*ter* à 35*quinquies*, il peut être recouru à des personnes que le Gouvernement agréé selon les conditions et la procédure qu'il arrête.

Dans les autres cas, il faut obtenir une autorisation en vertu du paragraphe 2 de l'article 35*bis* en projet, même si ce sont la Région ou une commune qui entendent procéder à ces fouilles ou à ces sondages.

Il résulte du commentaire de l'article 35*bis* en projet que c'est dans ce deuxième sens que doit être comprise cette disposition, dont la rédaction devrait dès lors être améliorée.

Néanmoins, comprise en ce sens, l'article 35*bis*, combiné avec les articles 35*ter* à 35*quinquies* recèle encore certaines incohérences.

Notamment :

- Ainsi compris, l'article 35*bis* laisse entendre que la Région et les communes ne pourront faire appel à des personnes agréées que lorsqu'elles entreprennent des sondages et fouilles dans les hypothèses visées aux articles 35*ter* à 35*quinquies*, et non lorsque, en dehors de ces hypothèses, elles réalisent ces opérations sur leur propre domaine; il appartient à l'auteur de justifier raisonnablement cette différence de traitement;
- Dès lors que le recours à une personne agréée est permis par l'article 35*bis*, § 1^{er}, mais non obligatoire, il est paradoxalement permis à une commune de faire réaliser par ses propres services, notamment sur le bien d'un tiers, sans autorisation du Gouvernement ni conditions spécifiques de compétences, des fouilles qu'elle impose lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir, alors que les fouilles et sondages qu'elles entendent réaliser sur son propre domaine, en dehors de la mise en oeuvre d'un permis, sont, quant à eux, subordonnés à autorisation, et peuvent être soumis à des conditions strictes.

.../...

En d'autres termes, la disposition en projet prévoit des garanties différentes en matière de fouilles et sondages, différences dont n'aperçoit pas la justification et qui sont donc de nature à entraîner des discriminations entre les personnes, privées ou publiques, qui décident ou souhaitent entreprendre ces opérations.

Le système mis en place devrait être réexaminé afin d'organiser un régime parfaitement cohérent qui permette de s'assurer de la compétence des personnes amenées à effectuer les fouilles et sondage et de lever les incertitudes et ambiguïtés qui résultent du texte en projet et du commentaire des articles.

Les conditions essentielles de l'agrément envisagé par l'article 35*bis*, § 1^{er}, en projet, et les éléments essentiels de la procédure d'agrément, ainsi que de la procédure d'autorisation prévue par le paragraphe 2 du même article, doivent être déterminés par le législateur lui-même. L'habilitation conférée au Gouvernement par cette disposition est trop large. Le texte sera complété en conséquence.

Durée des opérations de fouilles et sondages

Aux termes de l'article 35*ter* en projet, lorsque le Gouvernement déclare qu'il est d'utilité publique d'occuper un site pour procéder à des sondages ou à des fouilles, il est tenu, dans sa décision, de mentionner notamment la date de début des opérations et leur durée "estimée".

Le Gouvernement n'est, partant, nullement tenu d'arrêter la date de fin des fouilles et sondages. Par ailleurs, le texte en projet ne fixe pas les critères à prendre en compte par le Gouvernement pour déterminer la durée, fût-ce probable, des opérations.

Quant aux fouilles et sondages décidés lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir, si leur durée est, en principe, de 21 jours conformément à l'article 35*quater*, celle-ci peut néanmoins être prolongée lorsqu'ils font apparaître des biens archéologiques d'un intérêt exceptionnel. La durée de cette prolongation n'est pas fixée par l'ordonnance en projet, et le Gouvernement n'est même pas tenu de fixer la durée maximale de la prolongation qu'il décide - fût-ce même sa durée estimée -, ce alors même que

.../...

pendant ladite prolongation, les permis sont par ailleurs suspendus. Il en va de même, en vertu de l'article 35quinquies en projet, lorsque les fouilles et sondages réalisés à la suite d'une découverte font apparaître des biens archéologiques d'un intérêt exceptionnel.

Le régime organisé par les dispositions précitées place donc le propriétaire du site sondé ou fouillé dans une assez large incertitude quant à la date à laquelle il pourra retrouver la pleine et entière jouissance de son bien et en disposer librement.

Les délégués du gouvernement ont exposé que cette incertitude résulte de l'impossibilité de déterminer autrement qu'au cas par cas la durée de fouilles ou sondages, celle-ci étant par ailleurs fonction, dans chaque cas, de la nature et de l'intérêt des biens archéologiques mis à jour.

Certes, la difficulté de prévoir la durée des fouilles et sondages est de nature à justifier que le législateur ne fixe pas, de manière générale, un délai identique applicable à toutes fouilles ou sondages. Par contre, elle ne peut justifier un système, qui, comme celui ici envisagé, laisse le propriétaire dans l'incertitude et qui est susceptible, dans sa mise en oeuvre, d'aboutir à des expropriations de fait, c'est-à-dire qui équivalent à priver une personne de sa propriété sans respecter les conditions et les règles de procédure relatives à l'expropriation, et sans l'indemnité préalable requise par l'article 16 de la Constitution ⁽³⁵⁾.

Il pourrait être remédié à cette situation en inscrivant la détermination de la durée des fouilles et sondages dans un cadre précis. À cet égard, il pourrait être prévu que l'autorité compétente pour décider de la réalisation ou de la prolongation des fouilles et sondages est tenue, dans sa décision, de déterminer la durée maximale des opérations, durée dont il n'est pas exclu qu'elle puisse être prolongée par une décision expresse dûment motivée.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

⁽³⁵⁾ Tel qu'il est rédigé, l'article 35sexies en projet ne permet pas, en effet, de considérer que l'indemnité qu'il prévoit est "préalable".

Article 35quater, § 4, en projet

Selon cette disposition :

"§ 4. La Région et la Commune ont accès au site où doivent s'effectuer les actes et travaux dès l'introduction de la demande de permis. Elles peuvent d'initiative effectuer des prospections en vue d'établir les conditions visées aux §§ 1^{er} et 2".

Cette disposition ne peut être mise en oeuvre que dans le respect de l'inviolabilité du domicile.

En ce qui concerne l'absence de limitation de durée des prospections décidées d'initiative par la Région ou la Commune, il est renvoyé à l'observation qui précède.

Enfin, le texte ne prévoit pas quelle sera l'incidence de la phase de prospection sur le déroulement de la procédure de délivrance du permis sollicité.

Article 35quinquies en projet

1. La disposition en projet prévoit que la découverte archéologique doit être notifiée au propriétaire du site archéologique ainsi qu'à la Région et, en cas de découverte lors de la mise en oeuvre d'un permis d'urbanisme ou de lotir, au titulaire de ce permis.

Elle traite donc de toutes les découvertes archéologiques, que celles-ci interviennent ou non lors de la mise en oeuvre d'un permis de lotir ou d'urbanisme.

Par conséquent, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, en projet, ne peut se limiter à envisager les seules hypothèses dans lesquelles les sondages et fouilles sont rendus impossibles "en raison d'un cas de force majeure ou du fait du titulaire du permis". Il doit également envisager l'hypothèse étrangère à la mise en oeuvre d'un quelconque permis, dans laquelle le propriétaire du site archéologique ferait obstacle aux sondages ou aux fouilles.

.../...

Le texte en projet sera complété en conséquence.

2. Le paragraphe 2 de la disposition en projet ne fixe aucun délai pour la réalisation des fouilles ou sondages complémentaires ou le lancement de la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement du bien, ni par voie de conséquence, pour la suspension du permis prévue au paragraphe 3 en projet. Sur ce point, il est renvoyé à l'observation relative aux articles 35^{ter} et 35^{quater}, § 3.

Article 35^{sexies} en projet

L'alinéa 1^{er} en projet prévoit l'indemnisation du préjudice subi à raison des fouilles et sondages archéologiques déclarés d'utilité publique en application des articles 35^{ter}, 35^{quater}, § 3, et 35^{quinquies}, § 2, en projet, ainsi que de la suspension et de la caducité du permis d'urbanisme ou de lotir résultant des articles 35^{quater}, § 3, et 35^{quinquies}, § 3. Telle qu'elle est rédigée, il découle de la disposition en projet que les dommages ainsi visés doivent être intégralement réparés.

Il en résulte que, lorsqu'il "fixe et octroie" l'indemnité, le Gouvernement ne jouit pas d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Par conséquent, la disposition en projet crée, dans le chef de la personne préjudiciée un droit subjectif civil à l'indemnité.

Il résulte déjà de l'article 144 de la Constitution que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont, en principe, du ressort des cours et tribunaux. La seconde phrase de l'alinéa 2 en projet se borne à rappeler cette règle de nature constitutionnelle. Elle sera omise.

Article 35^{octies} en projet

C'est au législateur qu'il appartient de déterminer les règles essentielles du régime de subventions prévu par la disposition en projet ⁽³⁶⁾, en ce compris les conditions

⁽³⁶⁾ Dans le même sens, voy. notamment l'avis 25.689/9 donné le 5 mars 1997 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", devenu le décret du 27 novembre 1997, Doc. C.R.W., sess.1996-1997, n° 233/1, p. 71.

d'octroi, les montants des subventions ou les critères permettant de déterminer ceux-ci et les conditions essentielles de la procédure d'octroi.

La disposition en projet sera revue et complétée en conséquence.

Article 105

Dans la disposition appelée à former la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 36 de l'ordonnance du 4 mars 1993, il convient de viser non pas le livre II, titre VI du Code judiciaire, mais la quatrième partie, livre II, titre VI de ce code.

Article 106

1. Au 1° et au 4°, il y a lieu d'écrire "euros" en toutes lettres.

2. Au 3°, le chiffre 35 sera remplacé par le chiffre 34.

En outre, le 9° en projet sera rédigé comme suit :

"9° le propriétaire ou le titulaire du permis qui omet de faire les notifications visées aux articles 34^{ter}, alinéa 4, 34^{quater}, § 3, alinéa 3, et 34^{quinquies}, § 2."

3. Au 4°, le paragraphe 2 en projet punit plus lourdement les auteurs des infractions sanctionnées par le paragraphe 1^{er} lorsque ces derniers, "en raison de leur profession ou de leur activité, achètent, lotissent, offrent en vente ou en location, vendent ou donnent en location des immeubles, construisent ou placent des installations fixes ou mobiles". Il en va de même pour "ceux qui interviennent dans ces opérations".

.../...

La disposition en projet ne précise pas ce qu'il faut entendre par le mot "activité" ni en quoi cette activité se distinguerait de l'activité professionnelle, déjà couverte par le mot "profession". De même, à la seconde phrase, la section de législation n'aperçoit pas clairement qui sont les personnes qui "interviennent" dans les opérations considérées.

En raison de ces imprécisions, le texte à l'examen est sujet à critique au regard du principe général de la légalité des peines et des incriminations. Ce principe, qui résulte de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, impose que les faits érigés en infraction soient définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

À ce propos, les délégués du gouvernement ont exposé que le mot "activité" vise une occupation accessoire dont l'intéressé n'a pas fait sa profession principale ou déclarée. Quant aux personnes qui "interviennent" dans les opérations concernées, l'intention n'est pas, selon les délégués du gouvernement, de viser tout intervenant généralement quelconque, tel le personnel de chantier employé par l'entrepreneur chargé de construire l'installation, mais les intervenants directs, qui prêter un concours nécessaire à l'opération, tel l'entrepreneur lui-même ou le notaire. Le texte en projet doit être précisé et complété afin de faire apparaître sans ambiguïté et avec précision, l'intention de l'auteur du projet.

Article 107

1. À l'article 38, alinéa 1^{er}, en projet, dès lors que l'alinéa 2 en projet règle l'hypothèse dans laquelle les lieux ne sont pas remis en état "dans le délai prescrit", n'y-a-t-il pas lieu de prévoir que le tribunal fixe un délai dans lequel devra intervenir le rétablissement des lieux ou les travaux nécessaires pour lui rendre son aspect antérieur, et de fixer le délai maximum autorisé ?

2. L'article 38, alinéas 4 et 5, en projet serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Le condamné est tenu au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de vente des matériaux et objets. Le remboursement est sollicité par l'administration, par lettre recommandée à la poste.

Si le condamné demeure en défaut de payer les frais, le recouvrement de ceux-ci est poursuivi par le receveur de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale."

Article 109

Dans la disposition appelée à former l'article 38*quinquies*, alinéa 3, de l'ordonnance du 4 mars 1993, le texte doit être complété pour déterminer, à tout le moins, les montants maximums des sommes à payer ⁽³⁷⁾.

Article 110

Dans la disposition en projet ⁽³⁸⁾, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par les mots "biens (...) principalement utilisés comme logements et (qui) ne sont pas donnés en location". S'agit-il seulement de biens utilisés comme logements par le propriétaire lui-même (ou le titulaire de droit réel), ou vise-t-on également les biens occupés par des tiers non propriétaires ou titulaires de droit réel, mais à titre gratuit ? La disposition en projet doit être libellée afin de lever toute ambiguïté.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser dans l'exposé des motifs ce que l'on entend par équipements "sociaux" et "de santé".

⁽³⁷⁾ Dans le même sens, voy. l'avis 32.048/4 donné le 14 janvier 2002 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, sess. 2001-2002, n° A-284/1, p. 55.

⁽³⁸⁾ Laquelle forme l'article 39 de l'ordonnance du 4 mars 1993. Les mots "alinéa 1" n'ont pas de raison d'être et doivent donc être omis.

Enfin, mieux vaudrait rédiger la disposition en projet de sorte que les biens concernés sont exonérés du précompte immobilier plutôt que de prévoir que le revenu cadastral de ces biens est "immunisé du précompte immobilier".

Titre III : Dispositions transitoires et finales

Article 115

1. En son alinéa 1^{er}, la disposition à l'examen organise un régime transitoire, d'une part, pour les projets de plan régional de développement et de plan régional d'affectation du sol qui seraient adoptés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet et d'autre part, pour les projets de plans communaux de développement et de plans particuliers d'affectation du sol dont le dossier de base ou le projet serait adopté par le Gouvernement avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Il est ainsi prévu que les dispositions de l'ordonnance en projet qui organisent de nouvelles procédures pour l'adoption de ces plans ne s'appliqueront pas aux plans précités. Les dispositions concernées sont essentiellement celles qui ont pour objet de transposer la directive 2001/42/CE précitée.

Compte tenu de l'objectif poursuivi, l'on se demande si l'article 115, alinéa 1^{er} en projet, ne comporte pas des erreurs ou des incohérences en rendant inapplicables aux plans précités les articles 8 à 13, 15 à 26, 28 à 40 et 87 de l'ordonnance en projet. Ainsi, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi les articles 18 et 28 sont visés, alors que l'article 14 ne l'est pas. De même, ne convient-il pas de viser l'article 27 et l'article 41, dont il n'est pas fait mention ? Toujours à titre d'exemple, l'article 93 ne doit-il pas être visé en lieu et place de l'article 87 ?

De l'accord des délégués du gouvernement l'énumération des articles concernés sera revue afin de remédier à toute erreur ou incohérence.

.../...

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour les articles de l'ordonnance en projet qui sont énumérés à l'alinéa 3 de son article 115.

2. Dans la mesure où le premier alinéa de la disposition à l'examen entend ne pas soumettre les plans dont le projet ou le dossier de base a été ou sera adopté avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet, à des dispositions qui ont essentiellement pour objet la transposition de la directive 2001/42/CE précitée, l'attention de l'auteur de l'avant-projet doit être attirée sur l'article 13, §§ 1^{er} et 3 de cette directive.

Ce dernier dispense de l'évaluation environnementale les plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est antérieur au 21 juillet 2004. Il s'ensuit que l'article 115, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet ne sera admissible au regard de la directive qu'à la condition que l'ordonnance en projet entre en vigueur avant le 21 juillet 2004.

Par ailleurs, il résulte de l'article 13, § 3, seconde phrase, de la directive, que les plans et programmes dont le premier acte préparatoire est antérieur au 21 juillet 2004 et qui sont adoptés ou présentés plus de vingt-quatre mois après cette date doivent être soumis à l'évaluation environnementale, à moins que les États membres ne décident au cas par cas que cela n'est pas possible et n'informent le public de cette décision.

La disposition à l'examen n'envisage pas l'hypothèse des plans dont le premier acte préparatoire serait antérieur au 21 juillet 2004, et qui seraient adoptés après 21 juillet 2006. Le texte en projet doit être complété aux fins de régler cette hypothèse et d'organiser un système de dispense d'évaluation environnementale qui ne soit pas moins sévère que celui prévu par la directive.

3. L'article 115, alinéa 3, de l'avant-projet rend plusieurs dispositions inapplicables aux demandes de certificat d'urbanisme ou de permis dont il a ou aura été accusé réception avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet. Certaines de ces dispositions - notamment les articles "85" et "86" (lire 90 et 91) - ont pour objet de transposer la directive 97/11/CE précitée.

.../...

Compte tenu du délai imparti aux États membres pour transposer la directive 97/11/CE précitée, il n'est pas admissible que les dispositions de l'ordonnance en projet qui opèrent cette transposition ne s'appliquent pas immédiatement aux situations en cours lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 116

Le droit positif applicable en Région de Bruxelles-capitale n'organise aucun régime d'autorisation propre aux sondages et fouilles. L'ordonnance en projet se donne pour objet de mettre en place pareil régime.

Comme l'ont confirmé les délégués du gouvernement, par hypothèse, avant l'entrée en vigueur du projet à l'examen, le Gouvernement n'aura pu délivrer, et n'aura pas délivré, d'autorisation permettant spécifiquement de procéder à des sondages et fouilles au sens dudit projet.

Il s'ensuit que dans la première phrase de l'article 116 de l'avant-projet, les mots "qui n'ont pas été autorisés par le Gouvernement" n'ont pas de sens. Ils seront omis.

Article 117

De l'accord des délégués du gouvernement, il convient de remplacer les mots "Les articles 92 et 94" par les mots "Les articles 97 et 99".

Article 118

De l'accord des délégués du gouvernement, il convient de remplacer les mots "l'article 109" par les mots "l'article 114".

Observation finale

Le texte néerlandais de l'avant-projet laisse beaucoup à désirer du point de vue de la légistique formelle et de la correction de la langue. Dès lors, ce texte devrait être revu fondamentalement.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Overeenstemming van het voorontwerp met het Europese recht

A. Opmerkingen gemeen aan de richtlijnen die door de ontworpen tekst worden omgezet

1. De ontworpen tekst beoogt de gehele of gedeeltelijke omzetting van verscheidene Europese richtlijnen, inzonderheid richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, en richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

Die richtlijnen bepalen alle, respectievelijk in de artikelen 24, 3 en 13 ervan, dat wanneer de lidstaten wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aannemen die nodig zijn om aan de voornoemde richtlijnen te voldoen, in die bepalingen of bij de officiële bekendmaking daarvan naar de betrokken richtlijn verwezen wordt.

De Raad van State heeft er vaak op gewezen ⁽¹⁾ dat het, om te voldoen aan dat vereiste, verkieslijk is die verwijzing in een apart artikel van het dispositief van de wettelijke of bestuursrechtelijke regeling op te nemen.

Bijgevolg moet in het ontworpen dispositief een nieuw artikel 2 worden ingevoegd, waarin aangegeven wordt dat de ontworpen ordonnantie de - in voorkomend geval gedeeltelijke - omzetting van de voornoemde richtlijnen beoogt.

2. Verscheidene bepalingen van het voorontwerp verwijzen, teneinde van bepaalde begrippen een definitie te geven, naar de definities die in de ene of de andere Europese richtlijn van die begrippen worden gegeven.

⁽¹⁾ Zie in dat verband inzonderheid de circulaire wetgevingstechniek, versie november 2001, blz. 41, punt 8.3.

Dat is onder meer het geval met de ontworpen artikelen 20, § 3, tweede lid, 30, § 2, derde lid, 45, § 3, tweede lid, 51, § 2, tweede lid, 109, achtste lid, 140, zesde lid, en met de ontworpen bijlage C, 4° en 5°.

Het staat niet om in een wetgevende tekst van intern recht te verwijzen naar een Europese richtlijn, die in beginsel geen directe uitwerking heeft en ten aanzien waarvan iedere lidstaat in de omzetting ervan moet voorzien.

Bijgevolg moeten de voornoemde bepalingen van de ontworpen tekst herzien worden, zodat niet meer wordt verwezen naar de betrokken richtlijnen. Te dien einde moeten in de bepalingen zelf de begrippen gedefinieerd worden die erin voorkomen of moet daarin verwezen worden naar de bepalingen van intern recht waarbij de betrokken richtlijnen omgezet zijn ⁽²⁾.

B. Opmerkingen omtrent de omzetting van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's

1. Tal van bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie geven aan te voorzien in de omzetting van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG wat betreft de ontwikkelingsplannen en de bestemmingsplannen waarvan sprake is in de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw (hierna "ordonnantie van 29 augustus 1991" genoemd). Die omzetting wordt voorgesteld via wijzigingen in de ordonnantie van 29 augustus 1991.

De voornoemde richtlijn 2001/42/EG is toepasselijk op een geheel van plannen en programma's die het kader bepalen waarin de tenuitvoerlegging van een aantal projecten kan worden toegestaan.

⁽²⁾ Meer bepaald wat de voornoemde richtlijn 96/82/EG betreft, zie evenwel de bijzondere opmerkingen hierna met betrekking tot de artikelen 14, 18, 28, 32, 33 en 92 van het voorontwerp van ordonnantie, inzonderheid opmerking 4 betreffende artikel 14 en opmerking 2 betreffende artikel 92.

Dat is inzonderheid het geval, in het kader van het recht van het Brussels Gewest, met de ontwikkelingsplannen en de bestemmingsplannen waarvan sprake is in de ordonnantie van 29 augustus 1991.

Hoe belangrijk die plannen ook zijn, ze vullen de werkingssfeer van de richtlijn niet volledig in wat het recht van het Brussels Gewest betreft.

Aangezien de richtlijn uiterlijk op 21 juli 2004 moet worden omgezet, is het verkieslijk dat de wetgever de gelegenheid geboden door het voorontwerp van ordonnantie te baat neemt om nu reeds de richtlijn volledig om te zetten, teneinde te voorkomen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn verplichtingen inzake het communautaire recht niet nakomt.

Hoe dan ook zou de beste werkwijze met het oog op de omzetting van de richtlijn in het recht van het Brussels Gewest erin bestaan een wettekst aan te nemen die het basisgeheel vastlegt van de bepalingen betreffende de milieu-effectenbeoordeling met betrekking tot het geheel van de plannen en programma's die binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen, en de teksten die voorzien in een bijzondere regeling met betrekking tot het uitwerken van welbepaalde plannen of programma's - zoals de ontwikkelingsplannen en de bestemmingsplannen waarvan sprake is in de ordonnantie van 29 augustus 1991 - alleen daar te wijzigen waar eventuele preciseringen van of uitzonderingen op het gemeenrechtelijke dispositief die eigen zijn aan die plannen of programma's zulks vereisen ⁽³⁾.

De bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie betreffende de milieu-effectenbeoordeling van de plannen worden dan ook onderzocht onder voorbehoud van het gevolg dat aan deze opmerking wordt gegeven.

2. Volgens artikel 4, lid 1, van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG moet de milieubeoordeling worden uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of van het programma. In die

⁽³⁾ Zie, in dezelfde zin, advies 31.683/4, door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 3 december 2001 verstrekt over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine", dat het decreet van 18 juli 2002 is geworden (Doc. C.R.W., zitting 2001-2002, nr. 309-1, blz. 90-91).

optiek bepaalt artikel 6, lid 2, van de richtlijn dat de instanties aangewezen door de lidstaten, wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied, alsmede het publiek, tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden wordt om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieurapport.

Aangezien de richtlijn de plannen en programma's waarop ze toepasselijk is, definieert als die welke "het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de (...) projecten" ⁽⁴⁾, volgt daaruit dat een vergunning alleen kan worden afgegeven rekening houdend met de opties van een plan of een programma nadat in verband met dat plan of dat programma de procedures voorgeschreven bij de richtlijn zijn gevolgd. Aangezien de richtlijn vereisten voorschrijft die betrekking hebben op het besluit zelf tot vaststelling van een plan of een programma ⁽⁵⁾, volgt daaruit dat een vergunning niet kan worden afgegeven indien aldus wordt geanticipeerd op de inhoud van dat besluit ⁽⁶⁾.

De ordonnantie van 29 augustus 1991 bevat echter een bepaling die toestaat dat een vergunning wordt afgegeven waarbij wordt geanticipeerd op de inhoud van een plan waarvan de goedkeuring gepland wordt. Die bepaling, welke is opgenomen in artikel 152, vierde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, maakt de daarin genoemde instanties bevoegd om "de vergunning te verlenen door af te wijken van de verordenende voorschriften van de plannen bedoeld in titel II zodra tot de wijziging van deze plannen werd besloten, ten einde de werken of de handelingen van openbaar nut waarvoor de aanvraag werd ingediend uit te voeren".

Met het oog op de overeenstemming met de voornoemde richtlijn 2001/42/EG moet de wetgever ofwel artikel 152, vierde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 opheffen, ofwel moet hij besluiten tot wijziging van plannen bedoeld in die bepaling onderwerpen aan de organisatie van een milieu-effectenbeoordeling die voldoet aan de voorschriften van de richtlijn.

⁽⁴⁾ Zie artikel 3, lid 2, a, en lid 4, van de richtlijn.

⁽⁵⁾ Zie inzonderheid de artikelen 8 en 9 van de richtlijn.

⁽⁶⁾ Zie, in dezelfde zin, advies 31.683/4, Doc. C.R.W., zitting 2001-2002, nr. 309-1, blz. 104-105.

3. Krachtens artikel 9, lid 1, b, van de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat bij de vaststelling van een plan of een programma dat onder de toepassing van de richtlijn valt, een verklaring wordt opgesteld en ter beschikking van de betrokken instanties en van het publiek wordt gesteld.

Naar luid van die bepaling vat die verklaring samen "hoe milieuoverwegingen in het plan of het programma werden geïntegreerd en hoe, overeenkomstig artikel 8, met het volgens artikel 5 opgestelde milieuraapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de raadpleging volgens artikel 7 werd rekening gehouden (alseek) de redenen (...) waarom is gekozen voor het plan of het programma zoals het is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld".

Het voorontwerp van ordonnantie bevat in dat opzicht de verplichting voor de instantie die het ontwikkelingsplan of het bestemmingsplan aanneemt waarvoor een milieu-effectenbeoordeling vereist is, om een milieuverklaring op te stellen en ter beschikking te stellen van de betrokken instanties en het publiek, welke milieuverklaring in het voorontwerp als een handeling wordt beschouwd die onderscheiden is van het plan. Welnu, de verklaring bevat een geheel van overwegingen die het structuurplan of het plan van aanleg mede verantwoorden en mede de grondslag ervan vormen.

Het zou logisch zijn dat zulke overwegingen opgenomen worden in de eigenlijke handeling waarbij het plan van aanleg wordt aangenomen, bepaaldelijk in de aanhef van die handeling, veeleer dan in een onderscheiden handeling. Het verdient aanbeveling de ontworpen tekst in die zin te herzien ⁽⁷⁾.

4. Verscheidene bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie beogen artikel 9 om te zetten van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG, dat de kennisgeving van het besluit tot vaststelling van het plan of het programma betreft. Het betreft hoofdzakelijk de ontworpen artikelen 18, § 6, tweede lid, 3°, 19, eerste en derde lid, 29, eerste en derde lid, 43, § 3, tweede lid, 3°, 44, zesde lid, 56, § 5, tweede lid, 3°, en 58, § 2, vijfde en zesde lid.

⁽⁷⁾ Zie, in dezelfde zin, het reeds genoemde advies 31.683/4, Doc. C.R.W., zitting 2001-2002, nr. 309-1, blz. 92.

In dat verband mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 9 van de richtlijn voorschrijft dat de lidstaten erop toezien dat, wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties, het publiek en de uit hoofde van artikel 7 geraadpleegde lidstaten hiervan in kennis worden gesteld en dat hun de monitoringsmaatregelen beschikbaar worden gesteld betreffende de aanzienlijke milieueffecten milieu van de tenuitvoerlegging van het plan of van het programma.

Uit die bepaling volgt dus dat bij de vaststelling zelf van het plan, en bijgevolg telkens wanneer een nieuw plan wordt vastgesteld of een bestaand plan wordt gewijzigd, de instanties bedoeld in artikel 6, derde lid, het publiek en, in voorkomend geval, de omtrent het ontwerp-plan geraadpleegde lidstaten in kennis moeten worden gesteld van de maatregelen die zijn getroffen met het oog op de monitoring van het plan of van de wijzigingen ervan.

Met het oog op de volledige omzetting van het voornoemde artikel 9 dient de ontworpen tekst aldus te worden aangevuld dat bij de bekendmaking van het betrokken plan of van het besluit tot goedkeuring ervan, de nadere regels betreffende follow-up (in de richtlijn "monitoring" genoemd) die zijn vervat in de artikelen 3, 30 en 47 ⁽⁸⁾ van het voorontwerp opnieuw ter kennis worden gebracht van het publiek en van de betrokken instanties.

II. Verscheidene algemene opmerkingen

1. Verscheidene bepalingen schrijven voor dat de Regering om het advies van het bestuur verzoekt. Een zodanige procedure hoort niet in een voorontwerp van ordonnantie. Ze is geenszins bestaanbaar met de aard van het bestuur, dat hiërarchisch onder de Regering ressorteert. Voorts staat het niet om in een ordonnantie de verhoudingen te regelen tussen de Regering en het bestuur, dat zich onder haar gezag bevindt.

⁽⁸⁾ Artikel 3 van de ontworpen tekst beoogt een regeling in te voeren waarbij door de regering gemachtigde ambtenaren jaarlijks aan de regering een verslag voorleggen over die follow-up, dat moet worden bekendgemaakt, zodat het publiek kennis ervan kan nemen. Bovendien voorzien de artikelen 30 en 47 van het voorontwerp van ordonnantie, wat de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en de bijzondere bestemmingsplannen betreft, in een regeling waarbij het college van burgemeester en schepenen op gezette tijden een verslag over die follow-up voorlegt aan de gemeenteraad, een verslag dat wordt bekendgemaakt op de wijze voorgeschreven bij artikel 112 van de nieuwe gemeentewet.

Dat geldt inzonderheid voor de ontworpen artikelen 18, § 1, derde lid, en § 4, vijfde lid, 20, § 3, eerste lid, 28, § 1, derde lid, en § 4, vijfde lid, en 30, § 2, eerste lid.

2. Verscheidene bepalingen schrijven voor dat indien een advies niet wordt meegedeeld, het geacht wordt positief te zijn. Het is verkieslijk die bepalingen te herzien, zodat indien het advies niet is ontvangen na afloop van de gestelde termijn, aan dat advies kan worden voorbijgegaan en de procedure wordt voortgezet.

3. De ontworpen tekst brengt in een aantal bepalingen in verscheidene beurten tal van ingewikkelde wijzigingen aan in eenzelfde artikel van de ordonnantie van 29 augustus 1991, waarbij in voorkomend geval de structuur zelf van dat artikel wordt gewijzigd. Dat geldt inzonderheid voor de artikelen 12, 13, 14, 16, 17, 25, 26, 102, 105 en 106 van het voorontwerp.

Die werkwijze kan leiden tot verwarring en tot vergissingen bij een eventuele officiële codificatie of bij een officiële coördinatie. Het zou beter zijn een wetsbepaling integraal te vervangen, veeleer dan daarin in verscheidene beurten tal van wijzigingen aan te brengen.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

De ontworpen ordonnantie beoogt tal van wezenlijke wijzigingen aan te brengen in twee ordonnanties, te weten de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, en de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake het behoud van het onroerend erfgoed.

In zijn huidige lezing wekt het ontworpen opschrift echter de indruk dat het voorontwerp alleen betrekking heeft op de aangelegenheid die bij de eerste van beide ordonnanties wordt geregeld.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te vervangen :

"Ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en van de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake het behoud van het onroerende erfgoed."

Titel I : Wijzigingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991
houdende organisatie van de planning en de stedenbouw

Artikel 3

1. Deze bepaling beoogt de omzetting van artikel 10, lid 1, van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG.

Teneinde die richtlijn volledig om te zetten, moeten in het ontworpen artikel 4, eerste zin, de woorden ", onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren," ingevoegd worden tussen de woorden "op het milieu" en de woorden "en van de eventueel aan te brengen correcturen".

2. In de inleidende zin wordt gemeld dat de ontworpen bepaling artikel 4 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 aanvult. Die bepaling wordt vervolgens echter aldus voorgesteld dat ze het ontworpen artikel 4 vervangt.

Uit de toelichtingen van de gemachtigden van de Regering blijkt dat de inleidende zin van de ontworpen bepaling correct is en dat de vermelding "Art. 4" moet vervallen.

Artikel 4

Zoals wordt aangegeven in de opmerking betreffende artikel 20, moet ook het tweede lid van artikel 5 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 worden gewijzigd, waarbij niet meer wordt verwezen naar het geval van schorsing van de plannen.

Artikel 6

Het staat aan de wetgever zelf om de wezenlijke regels inzake de samenstelling van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie vast te stellen.

Daarom kan hij niet zonder meer de Regering machtigen de lijst op te stellen van de adviesorganen die binnen de Commissie vertegenwoordigd zullen zijn en moet hij ofwel zelf de lijst met die adviesorganen vaststellen, ofwel de objectieve criteria bepalen op basis waarvan de Regering die lijst zal opstellen.

De tekst moet dienovereenkomstig worden gewijzigd en aangevuld.

Artikel 9

1. De eerste zin moet beter worden geformuleerd en naar het voorbeeld van artikel 65 van de wet op de overheidsopdrachten moet worden bepaald dat de aan de Regering verleende machtiging bedoeld is om de bindende bepalingen om te zetten die voortvloeien uit de richtlijnen van de Europese Gemeenschap, veeleer dan te zorgen voor "de uitvoering van uit (die) richtlijnen ... voortvloeiende verplichtingen".

2. De machtiging die de tweede zin van de ontworpen bepaling aan de Regering verleent, is buitengewoon ruim.

De tekst bepaalt weliswaar dat die machtiging moet worden ten uitvoer gelegd met inachtneming van de beginselen genoemd in de artikelen 2 en 3 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en in artikel 2 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

Die beginselen worden echter in te ruime bewoordingen geformuleerd opdat ze voldoende nauwkeurig de grenzen kunnen vastleggen van de bevoegdheid die aan de Regering zal worden toevertrouwd.

Indien de bepaling moet worden geïnterpreteerd als een machtiging om de Europese richtlijnen om te zetten, een machtiging waarin de eerste zin reeds voorziet, is ze overbodig.

3. De vraag rijst of het de bedoeling is dat de regel vervat in de derde zin van de ontworpen bepaling uitsluitend toepasselijk is ingeval het bepaalde in de tweede zin toepassing vindt, dan wel of die regel ook toepasselijk is bij de tenuitvoerlegging van de bevoegdheid die de eerste zin aan de Regering verleent.

4. De onderzochte tekst maakt artikel 111, A, § 4, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 overbodig.

De laatstgenoemde bepaling moet dan ook worden opgeheven.

Artikel 10

Artikel 10 stelt voor artikel 16 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te vervangen door een bepaling die enerzijds voorschrijft dat de Regering een gewestelijk ontwikkelingsplan vaststelt, en anderzijds dat "binnen de zes maand die volgen op de maand van de installatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (...) de Regering een rapport over haar intentie om over te gaan tot een eventuele volledige of gedeeltelijke wijziging van het gewestelijk ontwikkelingsplan ter goedkeuring op het bureau van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad neer(legt)".

In haar huidige lezing voert de ontworpen bepaling een regeling in waarbij de goedkeuring, door de Regering, van een maatregel die strekt tot de tenuitvoerlegging van een ordonnantie, door de beraadslagende vergadering moet worden goedgekeurd.

Die werkwijze, die niet voorkomt onder die waarin de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voorziet, kan niet worden aanvaard.

De goedkeuring van het verslag van de Regering door de Raad moet vervallen. De aldus gewijzigde bepaling laat de mogelijkheid voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad om die politieke controle uit te oefenen die is voorgeschreven bij de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 en bij het reglement van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, onverkort open.

Artikel 11

1. De onderzochte bepaling beoogt artikel 17 te vervangen van de ordonnantie van 29 augustus 1991, dat de inhoud van het gewestelijk ontwikkelingsplan vastlegt.

In de commentaar bij de artikelen wordt gepreciseerd dat het gewestelijk ontwikkelingsplan "enerzijds de analyse van het geheel van de factoren die meespelen in de gewestelijke ontwikkeling (bevat), en anderzijds de doelstellingen en middelen die het plan bepaalt op basis van deze analyse".

Met andere woorden, het plan bevat een eerste gedeelte bestaande uit een analyse van de factoren van ontwikkeling, en een tweede gedeelte, dat op basis van die analyse de te behalen doelstellingen en de aan te wenden middelen vastlegt.

De coherentie van de structuur, zoals ze blijkt uit de commentaar op de artikelen, komt niet tot uiting in het eigenlijke ontworpen artikel 17. Zo lijkt het tweede lid ervan de inhoud te beschrijven van het tweede gedeelte van het plan, terwijl het derde lid de inhoud bepaalt van de analyse, die het eerste gedeelte ervan vormt.

Teneinde de logica van het plan te volgen, moeten het tweede en het derde lid omgewisseld worden. De huidige redactie van de ontworpen bepaling doet immers verwarring rijzen omtrent de eigenlijke strekking en de inhoud van het plan.

2. Verscheidene termen die in het ontworpen artikel 17 worden gebruikt, dragen bij tot die verwarring. De afdeling wetgeving heeft onder meer in verband met het derde lid, dat handelt over het analytisch gedeelte van het plan, de volgende bedenkingen :

a) Het is niet duidelijk wat wordt verstaan onder het begrip "een beeld van de bestaande toestand en van de evolutie ervan". Betreft het de bestaande toestand de facto of de jure ?

De vermelding van de "evolutie" lijkt weinig coherent met die van het "beeld van een bestaande toestand", dat noodzakelijkerwijs een momentopname is. Indien het gaat om de evolutie die is voorafgegaan aan het tijdstip van dat "beeld", dan moet het tijdvak worden gepreciseerd dat die evolutie overspant. Zulks geldt ook indien de waarschijnlijke evolutie wordt bedoeld ingeval het vigerende gewestelijk ontwikkelingsplan gehandhaafd wordt.

b) Hoe kunnen de in studie zijnde particuliere projecten ingepast worden in de analyse ? Betreft het de projecten waarvoor de toestemming van het bestuur vereist is en waarvoor reeds een aanvraag is ingediend ? Indien dat niet het geval is, is het niet duidelijk hoe de gewestinstanties kennis ervan kunnen krijgen.

c) Hoort de "identificatie van de gewestelijke doelstellingen" in onderdeel 3° niet eerder thuis in het tweede gedeelte van het plan en overlapt het niet de "algemene en sectoriële doelstellingen" waarvan sprake is in het tweede lid, 1° ?

De ontworpen tekst moet worden aangevuld en gewijzigd in het licht van die opmerkingen, opdat de stellers en de adressaten van het gewestelijk ontwikkelingsplan de inhoud ervan voldoende nauwkeurig kunnen bepalen, inzonderheid met het oog op het voorkomen van geschillen.

3. Hoe dan ook rijzen vragen omtrent de bestaande of te leggen verbanden tussen het analytische gedeelte en het milieu-effectenrapport, dat overeenkomstig artikel 12 van de ontworpen ordonnantie vastgesteld moet worden vóór de goedkeuring van het plan en waarvan de inhoud bepaald wordt in de ontworpen bijlage C.

Die instrumenten zouden elkaar kunnen overlappen, inzonderheid wat de analyse van de bestaande toestand en de waarschijnlijke evolutie ervan betreft ⁽⁹⁾.

De onderzochte bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

⁽⁹⁾ Zie in dat verband het ontworpen artikel 17, derde lid, 1°, en de ontworpen bijlage C, 2°.

Artikel 12

De onderzochte bepaling beoogt artikel 18 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te wijzigen wat betreft de procedure voor de goedkeuring van het gewestelijk ontwikkelingsplan. Ze geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

1. In verband met onderdeel 4° zijn de gemachtigden van de Regering het ermee eens dat de tweede zin van artikel 18, tweede lid, dat artikel 18, § 2, eerste lid, wordt, opgeheven wordt teneinde overeenstemming te bewerkstelligen tussen de artikelen 18 en 28 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals het ontwerp ze beoogt te wijzigen.

2. Het zou beter zijn onderdeel 6° als volgt te stellen :

"6° het vijfde lid, dat paragraaf 4, eerste lid, wordt, wordt vervangen als volgt :

«De Regering onderwerpt het ontwerp-plan en het milieu-effectenrapport aan een openbaar onderzoek. Indien het ontwerp-plan de gedeeltelijke wijziging van het vigerende plan tot gevolg heeft, bevatten de aan het openbaar onderzoek onderworpen stukken de gedeelten van het vigerende plan die niet aan herziening onderworpen zijn. Het openbaar onderzoek wordt aangekondigd ... (voorts zoals in de vigerende bepaling)»."

3. In onderdeel 7° wordt voorgesteld artikel 18, zesde lid, dat artikel 18, § 4, tweede lid, wordt, te wijzigen zodat hierin voortaan wordt gepreciseerd dat het ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan op het gemeentehuis van elke gemeente van het Gewest wordt neergelegd, opdat niet alleen het publiek, maar ook de "betrokken instanties" het kunnen inkijken.

Gepreciseerd moet worden welke die instanties zijn.

4. Onderdeel 6° van de onderzochte bepaling beoogt artikel 18, vijfde lid, dat artikel 18, § 4, eerste lid, wordt, aldus te wijzigen dat overeenkomstig artikel 6, leden 1 en 2, van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG zowel het ontwerp-plan als het milieu-effectenrapport aan het openbaar onderzoek worden onderworpen.

In die optiek moet de steller van het voorontwerp eveneens artikel 18, zesde lid, dat artikel 18, § 4, tweede lid, wordt, aldus wijzigen dat die bepaling voorschrijft dat het ontwerp-plan en het milieu-effectenrapport beide neergelegd worden op het gemeentehuis van elk van de gemeenten van het Gewest.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

5. Volgens de gemachtigden van de Regering strekt het ontworpen artikel 18, § 4, derde lid, er uitsluitend toe de Regering in staat te stellen de gemeenten te herinneren aan de mogelijkheid waarover ze beschikken om hun bezwaren en opmerkingen kenbaar te maken in het kader van het openbaar onderzoek.

Die bepaling heeft geen normatieve waarde en kan bovendien in aanzienlijke mate rechtsonzekerheid meebrengen. De afdeling Wetgeving vraagt zich immers af of het verzoek dat de Regering aan de gemeenten zal richten, net als de indiening, door de gemeenten, van bezwaren of opmerkingen, al dan niet substantiële vormvereisten zullen vormen, met als gevolg dat de geldigheid van de procedure van goedkeuring van het plan zou zijn aangetast indien ze onregelmatig zijn of niet zijn vervuld.

De ontworpen bepaling moet ofwel worden gepreciseerd, waarbij ervoor gezorgd wordt dat de Nederlandse en de Franse versie ervan met elkaar overeenstemmen, ofwel moet ze vervallen.

6. In onderdeel 12° zou het verkieslijk zijn in de ordonnantie de data te bepalen waarmee de "schoolvakantie" overeenstemt, gelet onder meer op het feit dat ze verschillend kan zijn naargelang van de gemeenschap.

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het voorontwerp.

Artikel 14

1. Met het oog op de interne samenhang van de ontworpen ordonnantie en om iedere verwarring te voorkomen omtrent de voorwaarden voor de toepassing van elk van de bepalingen van die ordonnantie, zou het beter zijn in het ontworpen artikel 20, § 3, eerste lid, de woorden "en niet van dien aard zijn dat ze op aanzienlijke wijze afbreuk kunnen doen aan het milieu" te vervangen door de woorden "en geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben". Dat zijn immers de woorden die aangewend worden in artikel 3, lid 3, van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG, die de onderzochte bepaling beoogt ten uitvoer te leggen.

2. Artikel 3, lid 5, van de voornoemde richtlijn bepaalt : "De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben."

De onderzochte bepaling opteert voor de gecombineerde regelingen voorgesteld door de richtlijn, daar het aan de Regering toekomt om geval per geval te bepalen of de voorgenomen wijziging al dan niet aanzienlijke effecten voor het milieu kan hebben, waarbij ervan uitgegaan wordt dat sommige categorieën van wijzigingen een zodanig effect hebben.

Ongeacht de regeling die wordt aangenomen, bepaalt artikel 3, lid 5, van de richtlijn niettemin het volgende : "Hierbij houden zij (de lidstaten) voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt".

Daar waar de onderzochte bepaling beoordelingsbevoegdheid geeft aan de Regering, vermeldt ze niet de nauwkeurige en talrijke criteria opgesomd in bijlage II bij de richtlijn en legt ze de Regering en de instanties die door deze laatste moeten worden geraadpleegd niet de verplichting op om die criteria toe te passen.

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de ontworpen tekst moet worden herzien, zodat artikel 3, lid 5, van de richtlijn en bijlage II ervan deugdelijk worden omgezet.

.../...

3. Volgens het ontworpen artikel 20, § 3, tweede lid, zijn de wijzigingen "die betrekking hebben op" welbepaalde gebieden geen wijzigingen van ondergeschikt belang. De woorden "die betrekking hebben op" zijn dubbelzinnig. Meer in het bijzonder rijst de vraag of daaronder de wijzigingen verstaan worden die direct verband houden met de opgesomde gebieden of, ruimer beschouwd, alle wijzigingen die direct of indirect een effect kunnen hebben op zulke gebieden. Volgens de gemachtigden van de Regering moeten die woorden verstaan worden in de eerste van beide betekenissen.

De ontworpen tekst moet worden herzien, waarbij iedere dubbelzinnigheid ter zake wordt opgeheven.

4. In zoverre het ontworpen artikel 20, § 3, tweede lid, slaat op de gebieden bepaald in het licht van de voornoemde richtlijn 96/82/EG, is het niet volledig in overeenstemming met artikel 12 van die richtlijn 96/82/EG.

Het zinsdeel dat slaat op die gebieden zou beter als volgt worden gesteld :

"(...), of die betrekking hebben op gebieden waar de vestiging van inrichtingen is toegestaan die een risico van een zwaar ongeval opleveren waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, of die strekken tot opnemingsplan in het plan van woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden of gebieden die verbindingswegen omvatten, en die gelegen zijn in de nabijheid van zulke vestigingen of van gebieden waarin deze worden toegestaan."

5. Uit het ontworpen artikel 20, § 3, derde tot vijfde lid, volgt dat wanneer de Regering besloten heeft dat geen milieu-effectenrapport hoeft te worden opgemaakt in verband met de wijziging die ze voornemens is aan te brengen in het gewestelijk ontwikkelingsplan, ze niettemin de milieuverklaring bedoeld in artikel 19, eerste lid, moet opstellen en dat ze, zodra de wijziging van het plan definitief is goedgekeurd, het plan samen met de verklaring moet bekendmaken.

Niets staat eraan in de weg dat zelfs wanneer geen milieu-effectenrapport hoeft te worden opgesteld met betrekking tot de wijzigingen aangebracht in het gewestelijk ontwikkelingsplan, een milieuverklaring wordt opgesteld en bekendgemaakt samen met het besluit waarbij de wijzigingen in het plan worden vastgesteld.

De milieuverklaring die in dat geval moet worden opgesteld, zal evenwel verschillend zijn van die welke wordt opgesteld indien een milieu-effectenrapport vereist is.

Ze zal uit de aard der zaak immers geen samenvatting bevatten van de mate waarin rekening is gehouden met het milieu-effectenrapport, zoals wordt bepaald in artikel 19, eerste lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 13 van het voorontwerp.

De ontworpen bepaling kan, in zoverre ze de inhoud van de milieuverklaring vastlegt, dus niet zonder meer verwijzen naar artikel 19.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

6. Dezelfde opmerkingen gelden mutatis mutandis eveneens voor de artikelen 18 en 28.

De opmerkingen 1 tot 4 gelden mutatis mutandis eveneens voor de artikelen 32 en 33.

Artikel 16

1. In onderdeel 7° wordt voorgesteld artikel 28, zesde lid, dat artikel 28, § 4, tweede lid, wordt, aldus te wijzigen dat voortaan wordt voorgeschreven dat het ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan neergelegd wordt op het gemeentehuis van iedere gemeente van het Gewest, zodat niet alleen het publiek, maar ook de "betrokken instanties" het kunnen raadplegen.

Er moet nader worden bepaald welke die instanties zijn.

.../...

2. In onderdeel 6° van de onderzochte bepaling wordt voorgesteld artikel 28, vijfde lid, dat artikel 28, § 4, eerste lid, wordt, aldus te wijzigen dat overeenkomstig artikel 6, leden 1 en 2, van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG zowel omtrent het ontwerp als omtrent het milieu-effectenrapport een openbaar onderzoek moet worden gehouden.

In die optiek moet de steller van het voorontwerp ook artikel 28, zesde lid, dat artikel 28, § 4, tweede lid, wordt, aldus wijzigen dat daarin wordt voorgeschreven dat het ontwerp-plan en het milieu-effectenrapport beide neergelegd worden op het gemeentehuis van iedere gemeente van het Gewest.

De tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

3. Volgens de gemachtigden van de Regering strekt het ontworpen artikel 28, § 4, derde lid, er uitsluitend toe de Regering in staat te stellen de gemeenten te herinneren aan de mogelijkheid waarover ze beschikken om hun bezwaren en opmerkingen kenbaar te maken in het kader van het openbaar onderzoek.

Die bepaling heeft geen normatieve waarde en kan bovendien in aanzienlijke mate rechtsonzekerheid meebrengen. De afdeling wetgeving vraagt zich immers af of het verzoek dat de Regering aan de gemeenten zal richten, net als de indiening, door de gemeenten, van bezwaren of opmerkingen, al dan niet substantiële vormvereisten zullen vormen, met als gevolg dat de geldigheid van de procedure van goedkeuring van het plan zou zijn aangetast indien ze onregelmatig zijn of niet zijn vervuld.

De ontworpen bepaling moet ofwel worden gepreciseerd, waarbij ervoor gezorgd wordt dat de Nederlandse en de Franse versie ervan met elkaar overeenstemmen, ofwel moet ze vervallen.

4. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat in onderdeel 13° de ontworpen paragraaf 6, tweede lid, aangevuld moet worden met een onderdeel 3° dat identiek is met het ontworpen artikel 18, § 6, tweede lid, 3°, zulks met het oog op de volledige omzetting van de artikelen 7 en 9 van de voornoemde richtlijn 2001/42/EG, tenminste in zoverre die bepalingen de grensoverschrijdende gevolgen van de milieuplannen en -programma's betreffen.

Artikel 20

Het onderzochte artikel beoogt de opheffing van artikel 31 van de ordonnantie van 29 augustus 1991.

Laatstgenoemd artikel voert inzonderheid het mechanisme in waarbij een situatie bij wijze van spreken "dubbel bevroren" is, namelijk dat de bepalingen van het gewestelijk bestemmingsplan en van de bijzondere bestemmingsplannen die niet in overeenstemming zijn met die van een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan geschorst worden, terwijl de bepalingen van dat ontwerp die niet in overeenstemming zijn met de aldus geschorste bepalingen geen bindende kracht of verordenende waarde hebben.

Aangezien de ontworpen tekst dat mechanisme beoogt af te schaffen, moet erop gewezen worden dat in de ordonnantie van 29 augustus 1991 alle wijzigingen moeten worden aangebracht die voortvloeien uit die afschaffing.

De ontworpen tekst moet worden herzien, opdat alle nodige wijzigingen effectief worden aangebracht.

Daarom zou artikel 5, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 aldus moeten worden gewijzigd dat het niet meer refereert aan het geval van schorsing van de plannen; de gemachtigden van de Regering zijn het daarmee eens. In de stand van de vigerende teksten is de aldus voorgenomen schorsing immers die welke volgt uit het mechanisme waarvan de afschaffing wordt beoogd.

Artikel 22

.../...

1. Artikel 22 van het voorontwerp is de tegenhanger, op gemeentelijk vlak, van de regel die artikel 10 van het voorontwerp op gewestelijk vlak wil invoeren.

Artikel 22 wil immers artikel 35 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 vervangen door een bepaling die voorschrijft dat, enerzijds, iedere gemeente van het Gewest een gemeentelijk ontwikkelingsplan vaststelt, en anderzijds, "(het college van burgemeester en schepenen) binnen de zes maand (lees : binnen zes maanden) die volgen op de maand van de installatie van de gemeenteraad (...) een rapport over zijn intentie om over te gaan tot een eventuele volledige of gedeeltelijke wijziging van het gemeentelijk ontwikkelingsplan ter goedkeuring op het bureau van de gemeenteraad (neerlegt)".

Gelijk de ontworpen bepaling is gesteld, wekt ze de indruk dat het toekomt aan het college van burgemeester en schepenen om het gemeentelijk ontwikkelingsplan te wijzigen, op voorwaarde dat de gemeenteraad, wanneer het college zulks van plan is, daarmee akkoord gaat.

In de toelichting bij de artikelen wordt die opvatting aangaande de bevoegdheden van het college bevestigd aangezien daarin staat dat het "belangrijk (is) het college van burgemeester en schepenen er bij het begin van de ambtsperiode toe aan te zetten het gemeentelijk ontwikkelingsplan te evalueren in het licht van zijn politiek programma en om zijn intentie om het al dan niet te wijzigen kenbaar te maken. Dit betreft hier een verplichting van politieke aard die de gemeenteraad zal moeten sanctioneren".

Volgens die uitlegging heeft de ontworpen bepaling geen zin aangezien de artikelen 42, 43 en 45 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 de gemeenteraad aanwijzen als de overheid die bevoegd is voor het vaststellen van het ontwerp van gemeentelijk ontwikkelingsplan, van het plan zelf, en van de eventuele wijzigingen ervan ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ De wijzigingen die bij de ontworpen ordonnantie worden aangebracht in de artikelen 42, 43 en 45 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 slaan niet op de bevoegdheid van de gemeenteraad om het ontwerpplan, het plan, en de wijzigingen ervan goed te keuren.

Indien het de bedoeling is de gemeentelijke overheid die bevoegd is voor het wijzigen van het gemeentelijk ontwikkelingsplan ertoe te verplichten geregeld na te gaan of een wijziging nodig is, dan moet die verplichting aan de gemeenteraad worden opgelegd, en niet aan het college.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat als gevolg van de wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 35 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, artikel 204*bis*, § 1, van dezelfde ordonnantie moet worden opgeheven.

Het voorontwerp van ordonnantie moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 23

1. Het zou beter zijn het ontworpen eerste lid van artikel 36 als volgt te stellen :

"Het gemeentelijk ontwikkelingsplan is een alomvattend instrument voor de planning van de gemeentelijke ontwikkeling in het kader van de duurzame ontwikkeling. Het gemeentelijk ontwikkelingsplan gaat uit van de richtsnoeren van het gewestelijk ontwikkelingsplan en beantwoordt aan het gewestelijk bestemmingsplan." ⁽¹¹⁾

2. Wat het ontworpen tweede en het ontworpen derde lid van artikel 36 betreft, wordt mutatis mutandis verwezen naar de opmerking bij artikel 11.

⁽¹¹⁾ Zie voor een soortgelijke opmerking advies 32.048/4, uitgebracht op 14 januari 2002, door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw", dat de ordonnantie van 18 juli 2002 is geworden, Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 2001-2002, nr. A-284/1, blz. 47.

Artikel 25

Het zou beter zijn onderdeel 5° als volgt te stellen :

"5° Het vijfde lid, dat paragraaf 4, eerste lid, wordt, wordt vervangen als volgt:

«De gemeenteraad onderwerpt het ontwerpplan en het milieu-effectenrapport aan een openbaar onderzoek. Indien het ontwerpplan een gedeeltelijke wijziging van het geldende plan omvat, zitten bij de stukken waarover een openbaar onderzoek wordt gehouden, de gedeelten van het geldende plan die niet worden herzien. Het openbaar onderzoek wordt aangekondigd (voorts zoals in de geldende bepaling)»".

Artikel 26

1. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom er in het ontworpen artikel 43, § 1, sprake is van "het milieueffectenrapport of -studie".

De gemachtigden van de regering zijn het ermee eens dat alleen het "milieu-effectenrapport" moet worden vermeld, het enige stuk inzake milieu-effectbeoordeling dat vereist is bij het vaststellen van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen.

2. Dienen in artikel 43, § 4, eerste lid, de woorden "en van het advies" niet vervangen te worden door de woorden "en van de adviezen" gezien het aantal adviezen dat krachtens artikel 43 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals gewijzigd bij de voorliggende bepaling, wordt aangevraagd ⁽¹²⁾ ?

⁽¹²⁾ De afdeling wetgeving wijst er overigens op dat het ontworpen artikel 43, § 4, het heeft over de wijze waarop "de adviezen" - en niet alleen het advies van de gewestelijke commissie - door de gemeenteraad in overweging zijn genomen.

Artikel 29

1. Artikel 46 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals vervangen bij de ordonnantie van 18 juli 2002, bevat geen vijfde lid.

Bijgevolg moet onderdeel 2° van artikel 29 van het voorontwerp gesteld worden als volgt :

"2° in het vierde lid worden de woorden ", of bij ontstentenis hiervan, aan het einde van het kalenderjaar dat volgt op het jaar van de installatie van de nieuwe gemeenteraad" geschrapt".

2. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat uit de wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 46 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 volgt dat artikel 204*bis*, § 2, van dezelfde ordonnantie opgeheven moet worden.

Het voorontwerp van ordonnantie moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 30

Verwezen wordt naar de bovenstaande opmerking met betrekking tot artikel 3 van de ontworpen ordonnantie.

Bovendien dient te worden aangegeven met welke regelmaat het rapport over de follow-up van de aanzienlijke milieueffecten bedoeld in de ontworpen bepaling moet worden ingediend door het college van burgemeester en schepenen. De vermelding dat dat rapport "op gezette tijden" wordt ingediend is wat dat betreft te vaag en onvoldoende.

Dezelfde opmerkingen gelden voor artikel 47 (ontworpen artikel 67*ter*).

.../...

Artikel 31

Wat betreft de bepalingen die in het bijzonder bestemmingsplan kunnen worden opgenomen aangaande de stedenbouwkundige lasten, beperkt de ontworpen bepaling zich er in hoofdzaak toe de bevoegdheid aan te kondigen die bij de ontworpen artikelen 86, § 3, en 97, § 3, aan de gemeenteraad wordt verleend.

In die mate is artikel 31, 2°, van de ontworpen regeling doelloos.

Het moet vervallen.

Artikelen 32 tot 40

Zoals wordt aangegeven in de toelichting bij de artikelen, vormen deze bepalingen "een herschrijven van de bepalingen betreffende de uitwerkingsprocedure van de bijzondere bestemmingsplannen naar aanleiding van de opheffing van het basisdossier van de bijzondere bestemmingsplannen en van de verplichting om de richtlijn 2001/42/EG te integreren".

Aldus vervangen zij de artikelen 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 en 58 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, en heffen ze de artikelen 53*bis*, 53*ter* en 58*bis* A tot 58*quater* ervan op.

In de ontworpen regeling wordt evenwel niets gezegd over wat er geschiedt met artikel 56*bis* van dezelfde ordonnantie. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat die bepaling moet worden opgeheven. Het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikelen 32 en 33

1. Wat het ontworpen artikel 51, § 1, betreft, wordt mutatis mutandis verwezen naar de opmerkingen 1 tot 4 gemaakt bij artikel 14 van de ontworpen ordonnantie.

.../...

2. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom in het ontworpen artikel 52 melding wordt gemaakt van de gevallen waarin de gemeenteraad van oordeel zou zijn dat het bijzonder bestemmingsplan niet aanzienlijk afbreuk kan doen aan het "stadsmilieu" of geen "aanzienlijke sociale of economische repercussies kan hebben". Immers, in tegenstelling tot de indruk die wordt gewekt door het ontworpen artikel 52, worden die gevallen geenszins genoemd als gevallen waarin vrijstelling wordt verleend van een milieu-effectenbeoordeling, noch door de genoemde richtlijn 2001/42/EG, noch door het ontworpen artikel 51.

Wat dat betreft blijkt uit de informatie meegedeeld door de gemachtigden van de Regering, dat de vrijstellingsgronden bedoeld in de ontworpen bepaling cumulatief moeten worden vervuld, en het niet voldoende is dat er slechts één van wordt vervuld, zoals het gebruikte voegwoord "of" laat uitschijnen.

Het ontwerp-plan zal bijgevolg slechts vrijgesteld worden van de milieu-effectenbeoordeling indien het ontworpen plan niet aanzienlijk afbreuk kan doen aan het milieu, noch aan het stadsmilieu en bovendien geen aanzienlijke sociale of economische repercussies kan hebben.

De ontworpen regeling moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Artikel 51 zou overigens in dezelfde zin gewijzigd moeten worden om de samenhang tussen de twee bepalingen te vrijwaren.

De woorden "niet van dien aard zijn dat ze op aanzienlijke wijze afbreuk kunnen doen aan het milieu" moeten vervangen worden door de woorden "geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben", om de redenen uiteengezet in opmerking 1 bij artikel 14 van het voorontwerp.

Artikelen 34 en 36

De ontworpen artikelen 53 en 54 moeten opnieuw worden onderzocht zodat de chronologische volgorde van de beslissingen die op gemeentelijk niveau worden genomen duidelijker wordt, waarbij erop gelet moet worden dat het orgaan dat die

.../...

beslissing neemt duidelijk wordt vermeld ⁽¹³⁾. Het gaat daarbij achtereenvolgens om het ontwerpbestek, het ontwerpplan, het milieu-effectenrapport en het optreden van het begeleidingscomité.

De tekst is onvoldoende duidelijk omtrent de aanwijzing van de projectleider. Zo wordt luidens de artikelen 53, eerste lid, en 54, § 4, de projectleider door de gemeenteraad aangewezen, terwijl volgens de artikelen 54, § 2, tweede lid, 1°, en derde lid, en § 3, het begeleidingscomité, en bij stilzwijgen van dat comité, de Regering "zich (uitsprekt) over de keuze van de projectleider".

Er dient ten aanzien van de projectleider duidelijk te worden weergegeven wie de opdrachtgever is die hem de opdracht voor de uitvoering van diensten toewijst en de kosten daarvan op zich neemt.

Artikel 36

1. Artikel 5, lid 4, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 3, van de genoemde richtlijn 2001/42/EG, schrijft voor dat de instanties met specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieuraapport moet worden opgenomen.

Deze bepaling van de richtlijn wordt ten uitvoer gelegd bij de artikelen van het voorontwerp van ordonnantie die de procedures voor het vaststellen van het gewestelijk ontwikkelingsplan, het gewestelijk bestemmingsplan en het gemeentelijk ontwikkelingsplan regelen. In die bepalingen staat immers dat het bestuur - dat wil zeggen het Bestuur voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting - en het Brussels Instituut voor Milieubeheer geraadpleegd moeten worden over de omvang en de nauwkeurigheid van de informatie die het milieu-effectenrapport moet bevatten.

Het ontworpen artikel 54, dat betrekking heeft op het uitwerken van de bijzondere bestemmingsplannen, bevat geen zulk een regel.

⁽¹³⁾ In de artikelen 53 en 54 is de ene keer sprake van de gemeenteraad en de andere keer van het college van burgemeester en schepenen.

Het bepaalt immers alleen maar hoe die instanties in het begeleidingscomité vertegenwoordigd zijn, terwijl de richtlijn voorschrijft dat die instanties als dusdanig moeten worden geraadpleegd.

Zodoende zet artikel 54 de genoemde bepalingen van richtlijn 2001/42/EG niet correct om.

2. Op grond van het ontworpen artikel 54, § 3, kan het college van burgemeester en schepenen de Regering adiëren wanneer het begeleidingscomité zijn beslissing omtrent de keuze van de projectleider en het bestek van het milieu-effectenrapport niet binnen de hem toegemeten termijn heeft meegedeeld.

Die mogelijkheid wordt het college evenwel niet geboden ingeval het de gegrondheid van de uitdrukkelijke beslissing van het comité zou willen aanvechten.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom in dat geval in geen enkele beroepsmogelijkheid is voorzien, te meer daar het college van burgemeester en schepenen krachtens het ontworpen artikel 55, § 2 ⁽¹⁴⁾, beroep kan aantekenen bij de Regering wanneer het begeleidingscomité nalaat een uitspraak te doen over het milieu-effectenrapport zelf, maar ook wanneer het niet akkoord gaat met de uitdrukkelijke beslissing van het begeleidingscomité waarbij dat rapport onvolledig wordt verklaard.

3. Aangezien het begeleidingscomité een beslissingsbevoegdheid heeft, staat het aan de wetgever zelf om de samenstelling en de basisregels van de werkwijze ervan te bepalen. Bovendien moeten ook de onverenigbaarheidsregels met betrekking tot de leden ervan in de ordonnantie worden opgenomen.

Artikel 38

1. Zou het niet beter zijn in artikel 56, § 1, derde lid, tweede zin, "niet overeenstemt met een ontwerp" te schrijven in plaats van "onverenigbaar is met een ontwerp" ?

⁽¹⁴⁾ Artikel 37 van de ontwerpordonnantie.

2. Overeenkomstig artikel 6, leden 1 en 3, van de genoemde richtlijn 2001/42/EG moet het publiek geraadpleegd worden over het milieu-effectenrapport. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de eerste zin in het ontworpen artikel 56, § 2, eerste lid, bijgevolg als volgt moet luiden :

"§ 2. De gemeenteraad onderwerpt het ontwerpplan, in voorkomend geval samen met het milieu-effectenrapport indien dat vereist is, aan een openbaar onderzoek".

3. Uit de ontworpen artikelen 51, § 2, en 52 blijkt dat niet altijd een milieu-effectenrapport vereist zal zijn voordat een bijzonder bestemmingsplan wordt vastgesteld of zulk een plan wordt herzien.

Om die reden dienen in de eerste zin van de ontworpen paragraaf 3, de woorden ", in voorkomend geval," ingevoegd te worden tussen de woorden "het ontwerp-plan en" en de woorden "het milieu-effectenrapport".

4. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat in de ontworpen paragrafen 4 en 5 de woorden "van de effectenstudie" vervangen moeten worden door de woorden "van het milieu-effectenrapport".

5. In paragraaf 5, tweede lid, 3°, dienen de woorden "onder artikel 56, § 3" vervangen te worden door de woorden "in paragraaf 3". Dient overigens niet verwezen te worden naar de adviezen bedoeld in artikel 57, tweede, vierde en vijfde lid, in plaats van naar de adviezen bedoeld "in artikel 57, derde lid", zoals de ontworpen bepaling doet ?

Artikel 39

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk welke termijn wordt bedoeld met de termijn van vijfenveertig dagen genoemd in de bepaling die het zesde lid van artikel 57 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 moet worden.

Artikel 40

1. Gelijk de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, van artikel 58 is gesteld, wekt hij de indruk dat de gemeenteraad alleen kennis moet nemen van de adviezen uitgebracht door de overlegcommissie en de gewestelijke commissie en niet van die uitgebracht door de overige besturen of instanties krachtens het ontworpen artikel 57, tweede lid.

Die beperking is niet aanvaardbaar : het spreekt vanzelf dat de overheid die bevoegd is om het plan vast te stellen het dossier grondig en volledig moet onderzoeken, en bijgevolg kennis moet nemen van alle adviezen die over het ontwerp-plan zijn uitgebracht alvorens haar beslissing te nemen.

In paragraaf 1, eerste lid, moeten bijgevolg de woorden "overeenkomstig artikel 57, vierde en vijfde lid" vervangen worden door de woorden "over het ontwerp-plan".

2. Uit de ontworpen paragraaf 1, eerste tot derde lid, blijkt dat wanneer de gemeenteraad, als gevolg van het openbaar onderzoek en het raadplegen van diverse instanties, beslist een plan vast te stellen dat verschilt van het ontwerp-plan dat aan die onderzoeken en raadplegingen is onderworpen, hij geen nieuw openbaar onderzoek moet organiseren indien de in het ontwerp aangebrachte wijziging "van ondergeschikt belang is".

In de ontworpen bepaling wordt evenwel niet als voorwaarde voor de vrijstelling van openbaar onderzoek gesteld dat de geplande wijziging geen aanzienlijke milieueffecten heeft, zoals bijvoorbeeld bepaald is in het ontworpen artikel 51 met betrekking tot het plan zelf, of in het ontworpen artikel 45, § 3, aangaande de wijzigingen aangebracht in het gemeentelijk ontwikkelingsplan.

De ontworpen artikelen 51 en 45, § 3, geven echter gevolg aan een vereiste dat gesteld wordt bij hogere regelingen.

Die bepalingen moeten immers in verband worden gebracht met de artikelen 2, b), en 3, leden 2 en 3, van de genoemde richtlijn 2001/42/EG.

Uit die bepalingen blijkt dat voor de plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van de plannen en programma's, een milieubeoordeling, dat wil zeggen het opstellen van een milieurapport

en het raadplegen van instanties en van het publiek, alleen dan verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

Dat betekent dat zowel vereist wordt dat de geplande wijziging van "ondergeschikt belang" is, als dat ze geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, opdat ze vrijgesteld wordt van het in het ontworpen artikel 58, § 1, derde lid, voorgeschreven openbaar onderzoek. Indien aan de laatstgenoemde voorwaarde niet wordt voldaan moet met betrekking tot de geplande wijziging niet alleen opnieuw een openbaar onderzoek worden georganiseerd, maar moet er ook een nieuw milieu-effectenrapport over worden opgesteld en moeten opnieuw de instanties die omtrent het oorspronkelijk ontwerp waren geadieerd, geraadpleegd worden.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien, waarbij rekening moet worden gehouden met de criteria opgesomd in bijlage II bij de genoemde richtlijn, aan de hand waarvan de lidstaten bepalen of de plannen of de wijzigingen ervan al dan niet een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben.

3. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom er in de ontworpen paragraaf 1, vierde lid, sprake is van "het milieueffectenrapport of de effectenstudie" aangezien bij het ontworpen artikel 51 nog slechts het eerste van die documenten wordt vereist.

Uit de ontworpen artikelen 51, § 2, en 52 blijkt overigens dat een milieu-effectenrapport niet altijd vereist zal zijn voordat een bijzonder bestemmingsplan wordt vastgesteld of wordt herzien.

Daarom dienen in de eerste zin van het ontworpen artikel 58, § 1, vierde lid, de woorden "en hoe het milieueffectenrapport of de effectenstudie," vervangen te worden door de woorden "en, in voorkomend geval, hoe het milieu-effectenrapport".

4. In de ontworpen paragraaf 1, vierde lid, dienen de woorden "in artikel 52 § 1" vervangen te worden door de woorden "in artikel 52, tweede lid,".

5. Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk wat in paragraaf 2, eerste lid, derde zin, bedoeld wordt met het "voorleggen" van een onteigeningsplan. Het zou beter zijn de woorden "het voorleggen" te vervangen door de woorden "het vaststellen".

Artikel 42

1. In het ontworpen artikel 58*bis*, vijfde lid, wordt bepaald dat de Regering de nadere regels voor de toepassing van dit artikel vaststelt.

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt het volgende :

"De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen."

Het is de ordonnantiegever niet gegeven deze bepaling, zij het letterlijk of al parafraserend, over te nemen.

Er zijn dus twee mogelijkheden :

- ofwel strekt het ontworpen vijfde lid enkel tot het parafraseren van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in welk geval het moet vervallen;
- ofwel is het de bedoeling de Regering één of meer welomschreven machtigingen te verlenen die verder gaan dan enkel de maatregelen die nodig zijn om de ontworpen ordonnantie ten uitvoer te leggen, in welk geval in de ordonnantie duidelijk het onderwerp en de grenzen van de machtiging moeten worden bepaald. In dit tweede geval moet de betrokken bepaling vervuld worden.

2. Het ontworpen artikel 58*bis* strekt ertoe artikel 55 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te vervangen. In deze ordonnantie moet de verwijzing naar artikel 55 in een aantal bepalingen - zoals in het bijzonder in artikel 65*bis* - vervangen worden door een verwijzing naar artikel 58*bis*.

Artikelen 50 en 52

De artikelen 50 en 52 van het voorontwerp strekken ertoe de artikelen 86 en 97 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 volledig te vervangen, welke artikelen betrekking hebben op de stedenbouwkundige lasten, het ene wat de stedenbouwkundige vergunning betreft, het andere wat de verkavelingsvergunning betreft.

Op grond van de ontworpen artikelen 86 en 97 - die volstrekt gelijklopend zijn - kunnen de overheden die de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning afgeven, de vergunninghouder verplichten een aantal zaken uit te voeren, "stedenbouwkundige lasten" genaamd, waarbij het onder meer gaat om de verbouwing of renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en woongebouwen. Bij het opleggen van die lasten wordt het evenredigheidsbeginsel in acht genomen.

Bovendien kunnen diezelfde overheden de afgifte van de vergunning laten afhangen van een verklaring waarbij de aanvrager zich ertoe verbindt, wanneer de werken zijn begonnen, aan de gemeente kosteloos, vrij en onbelast en zonder kosten voor haar, de eigendom over te dragen van de openbare wegen, de openbare groene ruimten, de openbare gebouwen, de nutsvoorzieningen en de woongebouwen alsook de gronden waarop deze worden of zullen worden aangelegd of opgetrokken.

De vergunningverlenende overheden kunnen, in plaats van of als aanvulling op die lasten, de afgifte van de vergunning afhankelijk maken van de storting van een geldsom tot financiering van handelingen en werken die de verwezenlijking, de verbouwing of de renovatie van wegen, openbare groene ruimten, enz. tot doel hebben.

De voorliggende bepalingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Krachtens de ontworpen artikelen 86 en 97 kan de vergunninghouder ertoe verplicht worden een bepaald werk - zoals een weg, een openbare ruimte, een gebouw of een nutsvoorziening - dat beantwoordt aan de noden bepaald door de overheid die hem de vergunning heeft afgegeven, uit te werken, uit te voeren, te verwezenlijken of te laten verwezenlijken.

.../...

Wat dat betreft rijst, gezien de recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, de vraag of de overheid die zulk een stedenbouwkundige last oplegt aan de vergunninghouder, bij hem een opdracht voor de uitvoering van werken plaatst, en dit, per definitie, buiten de procedures voor de gunning van overheidsopdrachten om, die zijn vastgelegd in richtlijn 93/37/EEG van de Raad, d.d. 14 juni 1993, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, en in de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

Die kwestie moet in het bijzonder onderzocht worden in het licht van het arrest dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op 12 juli 2001 heeft gewezen in de zaak C-399/98, *Ordine degli Archittetti delle Province di Milano e Lodi e.a. vs. Commune di Milano* ⁽¹⁵⁾.

In die zaak heeft het Hof zich uitgesproken over de verenigbaarheid van Italiaanse wetsbepalingen waarbij een regeling van stedenbouwkundige lasten werd ingevoerd die in een aantal opzichten vergelijkbaar is met de regeling die bij de ontworpen bepalingen wordt ingevoerd, met de genoemde richtlijn.

Om kort te gaan, volgens de bepalingen die door het Hof zijn onderzocht moet voor de verlening van een stedenbouwkundige vergunning "een evenredige bijdrage in de exploitatie- en de bouwkosten worden betaald". "De vergunninghouder (kan) zich er (echter) toe verbinden, de infrastructurele voorzieningen volgens de door de gemeente vastgestelde voorschriften en garanties, in eigen beheer aan te leggen, onder gehele of gedeeltelijke aftrek van het verschuldigde bedrag". Infrastructurele voorzieningen van primair belang zijn onder meer straten, rust- en parkeerplaatsen, rioleringen, straatverlichting en groenvoorzieningen. Infrastructurele voorzieningen van secundair belang zijn crèches en kleuterscholen, basisscholen, sociale centra, wijksportcentra en culturele en sanitaire voorzieningen.

⁽¹⁵⁾ Jur. H.v.J., 2001-I, blz. 5409 e.v.

Het Hof heeft in de uitspraak die het heeft gedaan over die bepalingen, op andersluidende conclusie van de advocaat-generaal - geoordeeld dat de genoemde richtlijn 93/37/EEG "(zich) verzet (...) tegen nationale wettelijke bepalingen op het gebied van stedenbouw volgens welke een infrastructurele voorziening door de houder van een bouwvergunning of van een goedgekeurd verkavelingsplan zonder inachtneming van de procedures van de richtlijn in eigen beheer kan worden aangelegd onder gehele of gedeeltelijke aftrek van de voor de verlening van de vergunning verschuldigde bijdrage, wanneer de waarde van deze voorziening gelijk is aan of meer bedraagt dan de in die richtlijn vastgestelde drempel".

Op de vraag om het ontworpen dispositief te verantwoorden in het licht van die beslissing hebben de gemachtigden onder meer en in hoofdzaak het volgende geantwoord :

- in artikel 1, a), van de richtlijn wordt een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken gedefinieerd als "een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die (is) gesloten tussen een aannemer, enerzijds, en een onder b) omschreven aanbestedende dienst, anderzijds, en die betrekking (heeft) op de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van een van de in bijlage II vermelde of onder c) bepaalde werkzaamheden, dan wel op het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet"; een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken wordt dus gedefinieerd als een overeenkomst onder bezwarende titel; in de regeling vastgelegd bij de ontworpen ordonnantie komt er evenwel geen zulk een overeenkomst aan te pas;
- de verwezenlijking van werken waarvan sprake in de ontworpen bepalingen wordt niet in mindering gebracht van een bedrag dat verschuldigd is wegens de afgifte van een vergunning; volgens de gemachtigden is er immers geen bedrag verschuldigd voor de afgifte van de vergunning, dat gecompenseerd zou worden door de verwezenlijking van werken. Integendeel, er is in de eerste plaats sprake van de hypothese van lasten in natura.

Samen met de gemachtigden moet worden vastgesteld dat volgens de Italiaanse wetgeving die door het Hof is afgekeurd, in de verkavelingsovereenkomst afgesloten tussen de overheid en de vergunningaanvrager bepaald wordt welke werken en voorzieningen door laatstgenoemde verwezenlijkt moeten worden ⁽¹⁶⁾. In de ontworpen bepalingen daarentegen is niet in zulk een overeenkomst voorzien, aangezien de lasten door de overheid worden vastgesteld bij eenzijdige akte - de vergunning - en daarin vermeld moeten worden ⁽¹⁷⁾.

Het is ook zo dat de uitvoering van werken die verwezenlijkt moeten worden krachtens de ontworpen bepalingen, niet in mindering wordt gebracht van een verschuldigd bedrag. In de regeling zoals die wordt ingevoerd bij het ontwerp, kan de vergunningverlenende overheid de vergunning weliswaar laten afhangen van de betaling van een som geld, maar dit in plaats van of bovenop de verwezenlijking van het werk.

Er mag overigens niet uit het oog worden verloren dat het Hof van Justitie, bij het onderzoek van de vraag of de overeenkomst gesloten tussen de overheid en de vergunninghouder, een overeenkomst onder bezwarende titel is, in zijn voormelde arrest geoordeeld heeft dat dat vraagstuk betrekking heeft "op de wetgeving op het gebied van stedenbouw en op de wijze waarop daarin het verband tussen de schuld uit hoofde van de bijdrage in de exploitatiekosten en de aanleg in eigen beheer van de werken wordt opgevat" en dat het "aan het oordeel van de verwijzende rechter onderworpen" diende te worden - die bepaaldelijk geconcludeerd had dat het element "onder bezwarende titel" aanwezig was ⁽¹⁸⁾.

In het licht van al die gegevens lijkt het niet geoorloofd rechtstreeks uit het genoemde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te besluiten dat de ontworpen bepalingen in strijd zijn met richtlijn 93/37/EEG. De specifieke elementen van de Italiaanse wetgeving die het Hof die beslissing hebben doen nemen, zijn immers niet aanwezig in de thans voorliggende bepalingen.

⁽¹⁶⁾ Punt 71 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 12 juli 2001.

⁽¹⁷⁾ In de toelichting bij de artikelen staat in dat verband dat "de lasten in de stedenbouwkundige vergunning vermeld moeten worden om de besturen te noodzaken tot een minimum aan doorzichtigheid en om elke vorm van gepingel, die buiten de procedure van afgifte van de vergunning om zou gebeuren, te vermijden".

⁽¹⁸⁾ Zie de punten 82 tot 86 van het arrest.

De aandacht van de steller van het voorontwerp moet er niettemin op gevestigd worden dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zich tot op heden niet heeft uitgesproken over bepalingen van Belgisch recht, zoals die welke thans gelden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Anderzijds moet, zoals daarop gewezen wordt in het genoemde arrest van het Hof, ervoor gezorgd worden dat de Europese richtlijnen nuttig effect hebben. Dat de stedenbouwkundige lasten waarvan sprake in het ontwerp niet uitdrukkelijk vastgelegd worden in een overeenkomst tussen de vergunningaanvrager en de vergunningverlenende overheid, is dan ook geen garantie dat de operatie niet geherkwalificeerd wordt als overheidsopdracht in de gevallen dat die lasten nauwkeurig en volledig in overeenstemming met de vergunningaanvrager worden vastgesteld ⁽¹⁹⁾. Evenmin valt uit te sluiten dat die herkwalificatie geschiedt op basis van de economische analyse waarbij wordt vastgesteld dat de overheid, in ruil voor de voordelen die de vergunninghouder te beurt vallen, bij hem de lasten compenseert die het project waarvoor de vergunning wordt afgegeven op haar doet rusten, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel dat specifiek wordt genoemd in de voorliggende bepalingen en dat overigens onlosmakelijk deel uitmaakt van het systeem.

Bovendien zou het risico dat een bepaalde last geherkwalificeerd wordt als een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken in de zin van richtlijn 93/37/EEG, groter zijn in het geval van een last waarbij de vergunninghouder verplicht is een werk te verwezenlijken en de eigendom daarvan vervolgens over te dragen aan een overheid, tegen een compensatie die bijvoorbeeld, maar niet noodzakelijk, bestaat uit een som geld.

De mogelijkheid om zulk een last op te leggen wordt door de ontworpen bepalingen niet uitgesloten. Om iedere betwisting ten aanzien van het communautair recht te voorkomen, zou het beter zijn deze bepalingen te herzien zodat zulk een manier van werken wordt uitgesloten.

⁽¹⁹⁾ Wat dat betreft, dient er bovendien op gewezen te worden dat terwijl in de motivering van het genoemde arrest van het Hof wordt onderzocht of de omstreden werkwijze een "overeenkomst onder bezwarende titel" vormt, in het dictum van het arrest daarentegen geen gewag meer wordt gemaakt van dat begrip.

2. De ontworpen artikelen 86, § 2, en 97, § 2, luiden als volgt :

"§ 2. De Regering bepaalt de omstandigheden waarin de heffing van stedenbouwkundige lasten verplicht is en legt, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, het bedrag van die stedenbouwkundige lasten vast. Hij (lees : Zij) kan criteria vastleggen die de overheid die de vergunning afgeeft moeten toelaten de omvang en de aard van de stedenbouwkundige lasten te bepalen, en het bedrag van de financiële waarborgen die kunnen worden geëist, alsmede de termijnen waarin de lasten moeten worden uitgevoerd."

Gelijk deze bepaling is gesteld kan ze de indruk wekken dat de machtiging die bij de tweede zin aan de Regering wordt verleend alleen geldt voor de verplichte lasten.

Volgens de gemachtigden van de Regering zou zulk een interpretatie niet overeenstemmen met de bedoeling van de steller van het voorontwerp : de tweede machtiging waarin de ontworpen bepaling voorziet slaat op alle stedenbouwkundige lasten en niet alleen op de verplichte lasten. De ontworpen regeling moet zo worden gesteld dat er geen verwarring meer bestaat.

Bovendien zou het, aangezien de regeling die bij de ontworpen bepaling wordt ingevoerd in de eerste plaats het opleggen van lasten "in natura" voor ogen heeft, en niet het storten van een som geld, beter zijn te bepalen dat de Regering niet het bedrag maar de waarde van de verplichte lasten vaststelt.

Het zou dan ook beter zijn de ontworpen bepaling als volgt te stellen :

"§ 2. De Regering kan de criteria vaststellen aan de hand waarvan de vergunningverlenende overheid de omvang en de aard van de stedenbouwkundige lasten kan bepalen en het bedrag van de financiële waarborgen die geëist kunnen worden, alsook de termijnen waarbinnen de lasten uitgevoerd moeten worden. Zij bepaalt de omstandigheden waarin het opleggen van stedenbouwkundige lasten verplicht is en legt, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de waarde van die verplichte lasten vast."

3. Nog steeds met betrekking tot de ontworpen artikelen 86, § 2, en 97, § 2, staat in de toelichting bij de artikelen dat "(de regering), wanneer zij de criteria vastlegt waarmee de omvang van de te innen (lees : op te leggen) lasten bepaald wordt, (...) de omstandigheden kan bepalen waarin geen enkele last geïnd (lees : opgelegd) mag worden".

Om alle rechtsonzekerheid of gevaar voor betwisting te voorkomen, moet die mogelijkheid die aan de Regering wordt verleend, uitdrukkelijk in de ontworpen regeling worden opgenomen. Deze moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

4. De ontworpen artikelen 86, § 3, en 97, § 3, machtigen de gemeenteraad om in een bijzonder bestemmingsplan of in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, "andere omstandigheden" te bepalen waarin het opleggen van stedenbouwkundige lasten verplicht is en, "met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, criteria (vast te leggen) die de overheid die de vergunning afgeeft moet toelaten bijkomende financiële lasten op te leggen".

De vraag rijst wat in die bepalingen bedoeld wordt met de woorden "andere omstandigheden" en "bijkomende lasten".

Uit de uitleg verstrekt door de gemachtigden van de Regering blijkt dat die bepalingen zo begrepen moeten worden dat ze de gemeenteraad in staat stellen :

- enerzijds, om het opleggen van lasten verplicht te maken in andere omstandigheden dan die waarin de Regering zelf het opleggen van lasten verplicht heeft gemaakt krachtens de ontworpen artikelen 86, § 2, en 97, § 2;
- anderzijds, om de criteria vast te stellen aan de hand waarvan de vergunningverlenende overheid extra lasten kan opleggen naast de lasten die door de Regering verplicht zijn gemaakt, en dit met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Met andere woorden, de Regering wordt ermee belast te bepalen in welke omstandigheden het opleggen van stedenbouwkundige lasten verplicht is, en de waarde van die lasten vast te stellen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De vergunningverlenende overheid kan evenwel extra lasten opleggen, op basis van criteria die, opnieuw met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, zijn vastgesteld door de gemeente.

Er rijzen vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de bevoegdheid die aldus aan de vergunningverlenende overheid wordt toegekend.

Het is immers vaste rechtspraak dat de stedenbouwkundige lasten in verhouding moeten staan tot het voordeel dat de vergunninghouder uit de vergunning haalt. Dat voorschrift volgt uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Wat dat betreft dienen uiteraard de gezamenlijke lasten die aan de vergunninghouder worden opgelegd in aanmerking te worden genomen.

Bijgevolg zullen de gemeenteraad, wanneer deze de criteria vaststelt aan de hand waarvan extra lasten kunnen worden opgelegd, naast de lasten die reeds verplicht zijn verklaard door de Regering, en de vergunningverlenende overheid, wanneer ze die lasten oplegt, moeten aantonen dat de gezamenlijke lasten opgelegd aan de vergunninghouder in verhouding staan tot het voordeel dat deze uit die vergunning haalt.

Aangezien de lasten die verplicht zijn verklaard door het Gewest reeds aan het evenredigheidsbeginsel moeten beantwoorden, rijst de vraag hoe de gemeenteraad en de vergunningverlenende overheid aan die voorwaarde kunnen voldoen. De bevoegdheid die hun wordt toegekend blijkt bijgevolg theoretisch te zijn, ofwel te leiden tot het opleggen van buitenmatige lasten.

De ontworpen bepalingen moeten worden herzien in het licht van deze opmerking.

5. De beide ontworpen bepalingen zijn gelijk, op dit ene verschil na dat de ene betrekking heeft op de stedenbouwkundige vergunningen en de andere op de verkavelingsvergunningen.

.../...

Uit wetgevingstechnisch oogpunt zou het beter zijn de kwestie van de stedenbouwkundige lasten te regelen bij één en dezelfde wetsbepaling, die van toepassing is op de twee categorieën vergunningen. Deze zou kunnen worden ondergebracht in een nieuw hoofdstuk II*bis* dat ingevoegd wordt in titel III van de ordonnantie van 29 augustus 1991, een hoofdstuk dat het opschrift "Stedenbouwkundige lasten" zou krijgen en een nieuw artikel 107*bis* zou omvatten.

Op die manier kan voorkomen worden dat een vrij lange bepaling moet worden herhaald en dat, zoals dat het geval zou zijn met de ontworpen bepalingen, twee registers met stedenbouwkundige lasten ontstaan, de ene voor de stedenbouwkundige vergunningen, de andere voor de verkavelingsvergunningen.

6. In bijkomende orde dient erop gewezen te worden dat in het ontworpen artikel 97, § 1, vierde lid, de woorden "stedenbouwkundige vergunning" vervangen moeten worden door het woord "verkavelingsvergunning".

Artikel 51

1. Artikel 51, 2°, van het voorontwerp strekt ertoe de verlenging van een stedenbouwkundige vergunning mogelijk te maken "wanneer de aanvrager aantoonst dat hij zijn vergunning door overmacht niet heeft kunnen tenuitvoerleggen of wanneer hij zich beroept op een beroep tot nietigverklaring voor de afdeling administratie van de Raad van State ingesteld tegen zijn vergunning en waarover nog geen uitspraak is gedaan".

De afdeling wetgeving vraagt zich af of deze "verlenging" al dan niet meer dan eens kan worden verleend. Op deze vraag wordt in de memorie van toelichting geen antwoord gegeven.

Volgens de gemachtigden van de Regering kan de verlenging worden toegekend zolang de rechtvaardigingsgrond blijft bestaan.

Het komt de steller van het voorontwerp toe zijn wil duidelijk te kennen te geven in de ontworpen tekst.

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor de bepaling die artikel 101*bis*, zevende lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 moet worden.

2. Gelet op de wijzigingen die in artikel 87 van de ordonnantie worden aangebracht door de onderzochte bepaling, zou deze laatste bepaling ook moeten voorzien in de vervanging van de woorden "vierde en vijfde" door de woorden "derde en vierde" in het zesde lid van paragraaf 1 van artikel 87, dat het vijfde lid van paragraaf 2 wordt.

De ontworpen tekst dient dienovereenkomstig te worden aangevuld.

Artikel 57

Zoals reeds aangegeven is, maakt de bepaling waarvan in artikel 9 van het voorontwerp de invoeging in de vorm van een artikel 15*bis* van de ordonnantie van 29 augustus 1991 wordt voorgesteld, artikel 111, A, § 4, van dezelfde ordonnantie doelloos.

Deze laatste bepaling dient dus te worden opgeheven, en niet gedeeltelijk gewijzigd zoals wordt voorgesteld in de voorliggende tekst.

Artikel 58

In de Franse tekst van de bepaling die ertoe strekt artikel 111, B, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te vervangen, dient het woord "aménagement" te worden vervangen door de woorden "affectation du sol".

Dezelfde opmerking geldt voor de bepaling die bestemd is om artikel 111, P, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te worden.

Artikel 59

Artikel 59 van het voorontwerp beoogt artikel 111, C, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te wijzigen, opdat de effectenevaluatieprocedure bepaald bij de artikelen 111, A, en volgende voldoet aan de voorschriften van artikel 5, lid 2, van de voormelde richtlijn 85/337/EEG.

De onderzochte bepaling voert dus een procedure in waarbij de aanvrager van de vergunning de bevoegde overheid om advies kan vragen over de in het kader van de effectenevaluatieprocedure te verschaffen inlichtingen.

De ingestelde regeling voldoet evenwel niet aan alle voorwaarden van artikel 5, lid 2, van de richtlijn.

Uit deze bepaling, juncto artikel 6, lid 1, van dezelfde richtlijn, volgt immers dat de bevoegde overheid, alvorens haar advies over de voormelde informatie uit te brengen, de aanvrager dient te raadplegen, alsmede de overheden die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu, met het voorontwerp te maken kunnen hebben en die ter fine van raadpleging door de lidstaten aangewezen zijn.

De onderzochte bepaling voorziet niet in de raadpleging van de aanvrager. Bovendien is "het bestuur" de enige instantie die door de bevoegde overheid dient te worden geraadpleegd. Ze is er dus niet toe gehouden de gemachtigde ambtenaar te raadplegen, wiens advies over de vergunningsaanvraag vereist is in het geval bedoeld in artikel 116, noch het begeleidingscomité, dat inzonderheid bestaat uit een vertegenwoordiger van het Brussels Instituut voor Milieubeheer en nochtans betrokken is bij de beoordeling van de gevolgen van het project, voornamelijk wanneer een effectenstudie vereist is.

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de voormelde richtlijn, dient de ontworpen tekst bijgevolg te worden aangevuld om te voorzien in de raadpleging van de aanvrager en de betrokken instanties.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 61.

Artikel 63

1. De onderzochte bepaling strekt ertoe het college van burgemeester en schepenen te belasten met de organisatie van een openbaar onderzoek in verschillende gevallen, inzonderheid "binnen vijftien dagen na de verzending van het ontvangstbewijs van het volledige dossier bedoeld in artikel 109" van de ordonnantie van 29 augustus 1991.

Het genoemde artikel 109 heeft betrekking op het geval waarin geen bericht van ontvangst van het volledige dossier wordt afgegeven. Dit geval wordt niet in aanmerking genomen in de onderzochte bepaling, die op dit punt moet worden aangevuld. In dit verband zou de steller van het voorontwerp op nuttige wijze kunnen steunen op de regeling bepaald in artikel 109, vijfde lid.

2. De ontworpen bepaling zou beter gesteld zijn indien de woorden "of binnen vijftien dagen na de aanvraag van het Stedenbouwkundig College in de bij de artikelen 131 en 147 voorziene gevallen, van de gemachtigde ambtenaar in de bij de artikelen 128 en 139 voorziene gevallen en van de Regering in de bij de artikelen 136 en 151 voorziene gevallen" vervangen worden door de woorden "of binnen vijftien dagen na de aanvraag van het stedenbouwkundig college wanneer een beslissing neemt op basis van de artikelen 131 en 147, van de gemachtigde ambtenaar wanneer deze een beslissing neemt op basis van de artikelen 128 en 139 en van de Regering wanneer deze een beslissing neemt op basis van de artikelen 136 en 151".

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 64.

Artikel 64

De onderzochte bepaling voorziet in een vervangend toezicht ten aanzien van de gemeenten die de verplichtingen die hun worden opgelegd door de artikelen 113 en 114 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 niet zouden nakomen.

Ze stelt immers een regeling in waarbij een ambtenaar van het gewestelijk bestuur door de Regering, het stedenbouwkundig college of de gemachtigde ambtenaar

.../...

ermee kan worden belast zich naar het bevoegde gemeentebestuur te begeven om zich aldus in de plaats te stellen van de gemeente die in gebreke is haar verplichtingen na te komen.

In de toelichting bij de artikelen wordt gepreciseerd dat deze ambtenaar van het gewestelijk bestuur "handelt in navolging van een regeringscommissaris en (...) de nodige instructies (geeft) aan de gemeentelijke ambtenaren".

De wetgever dient zelf de hoofdvoorwaarden te bepalen waaronder de gewestelijke ambtenaar handelt.

Bij de ontworpen bepaling mag de Regering op dit punt niet gewoon gemachtigd worden deze nadere regels vast te leggen, zonder verdere precisering.

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

Artikel 65

1. Artikel 65 van de ontworpen ordonnantie strekt ertoe verschillende wijzigingen aan te brengen in artikel 116 van de ordonnantie van 29 augustus 1991. In zoverre het beoogt paragraaf 4 van artikel 116 te wijzigen, dient het in verband te worden gebracht met het ontworpen artikel 152sexies.

Artikel 116, § 4, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 bepaalt immers, wanneer geen geldend bijzonder bestemmingsplan of niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat, de gevallen waarin de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies moet of kan uitbrengen over de vergunningsaanvraag. Het ontworpen artikel 152sexies van zijn kant beoogt in dezelfde bepaling de motieven op te nemen op basis waarvan de overheid die bevoegd is voor de afgifte van de vergunning, deze moet of kan weigeren.

Deze twee bepalingen zijn dus nauw met elkaar verbonden, en om alle verwarring of tegenstrijdigheid te voorkomen, dient er te worden voor gezorgd dat de gevallen waarin de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies kan of moet uitbrengen

.../...

en die waarin de bevoegde overheid de vergunning kan of moet weigeren een samenhangend geheel vormen.

Deze twee bepalingen, waarvan de ontworpen ordonnantie de wijziging of de invoeging, naargelang van het geval, beoogt, vertonen echter geen logische samenhang wat betreft de erin opgesomde motieven om een ongunstig advies uit te brengen of de vergunning te weigeren ⁽²⁰⁾.

Ze behoren dienovereenkomstig te worden herzien.

2. Onderdeel 5° van de ontworpen bepaling beoogt in artikel 116, § 4, eerste lid, 2°, het woord "onverenigbaar" te vervangen door de woorden "niet conform", op de grond dat, volgens de toelichting bij de artikelen, deze laatste twee woorden elders in de ordonnantie van 29 augustus 1991 worden gebezigd.

Aangezien het de bedoeling is aldus te zorgen voor de eenheid van de terminologie in deze ordonnantie, moet de steller van het voorontwerp erop worden gewezen dat voor die eenheid dient te worden gezorgd in alle bepalingen van de ordonnantie.

De steller van het voorontwerp dient toe te zien op de eenheid van de gebezigde terminologie.

Artikel 68

De onderzochte bepaling beoogt artikel 125, § 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te wijzigen, inzonderheid, zoals blijkt uit de toelichting bij de artikelen, gelet op de opheffing van artikel 31 van dezelfde ordonnantie, waarin artikel 20 van het voorontwerp voorziet, en op de opheffing van het mechanisme van de zogenaamde "dubbele bevrozing" dat door het genoemde artikel 31 wordt ingesteld.

In dit kader dient de onderzochte bepaling in verband te worden gebracht met het ontworpen artikel 152sexies. Dit bepaalt immers de gevallen waarin het college van

⁽²⁰⁾ Zie inzonderheid artikel 116, § 4, 1° en 2°, zoals het gewijzigd wordt bij artikel 65 van de ontworpen ordonnantie, en artikel 152sexies, § 1, eerste en tweede lid, zoals het ingevoegd wordt bij artikel 77 van de ontworpen ordonnantie.

burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar, het stedenbouwkundig college en de Regering de vergunning moeten of kunnen weigeren, terwijl artikel 125, § 2, waarvan bij de onderzochte bepaling de wijziging wordt beoogd, de gevallen bepaalt waarin de gemachtigde ambtenaar de door het college van burgemeester en schepenen afgegeven vergunning moet of kan schorsen op basis van artikel 118 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, namelijk wanneer er een bijzonder grondbestemmingsplan of een verkavelingsvergunning bestaat, voor het grondgebied waar het goed gelegen is.

Omwille van de rechtszekerheid dient te worden gezorgd voor samenhang tussen deze twee bepalingen : zo is het de afdeling wetgeving niet duidelijk om welke redenen de motieven op grond waarvan de gemachtigde ambtenaar een vergunning moet of kan schorsen, zouden moeten verschillen van die op grond waarvan de overheid die ze afgeeft ze moet of kan weigeren.

De tekst van artikel 125, § 2, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 echter, zoals hij wordt gewijzigd door de onderzochte bepaling, en die van het ontworpen artikel 152sexies zijn gesteld in bewoordingen die niet volledig overeenstemmen.

Zo blijkt inzonderheid dat de overheden die de vergunning afgeven, ze dienen te weigeren "wanneer de aanvraag niet conform de bepalingen van een door de Regering vastgesteld ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan is", terwijl de gemachtigde ambtenaar de vergunning dient te schorsen "(wanneer ze) onverenigbaar is met de voorschriften van een ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan dat in werking is getreden".

Bovendien kunnen de overheden die de vergunning afgeven, ze weigeren "wanneer de Regering beslist heeft het gewestelijk bestemmingsplan te wijzigen door, indien nodig, af te wijken van de bepalingen die men beslist heeft te wijzigen", terwijl de mogelijkheid om de vergunning onder dezelfde voorwaarden te schorsen niet wordt toegekend aan de gemachtigde ambtenaar.

Artikel 68 van het voorontwerp en, in voorkomend geval, het ontworpen artikel 152sexies, dienen te worden herzien om de onderlinge samenhang te herstellen.

Artikel 71

1. Het is beter de woorden "wordt ... bevestigd" te vervangen door de woorden "wordt ... geacht bevestigd te zijn".

Dezelfde opmerking geldt voor de bepaling die, volgens artikel 76, bestemd is om artikel 151, derde lid, eerste zin, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te worden.

2. Het is mogelijk dat wanneer aan de Regering een dossier voorgelegd wordt, geen enkele overheid zich uitdrukkelijk heeft uitgesproken over de ingediende vergunningsaanvraag.

De vraag rijst wat in een dergelijk geval zal gebeuren indien de Regering geen beslissing heeft genomen bij het verstrijken van de termijn van dertig dagen waarin de onderzochte bepaling voorziet.

In de gevallen waarin de bepaling van toepassing is die volgens artikel 76 bestemd is om artikel 151, derde lid, tweede zin, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te worden, wordt uitdrukkelijk gepreciseerd dat in de aangegeven casuspositie de ontstentenis van een beslissing van de Regering na afloop van de termijn van dertig dagen gelijkstaat met een weigering van de vergunning.

Het is noodzakelijk dat een dergelijke sanctie verbonden wordt aan het stilzwijgen van de Regering om te voorkomen dat inzonderheid de voormelde richtlijn 85/337/EEG geschonden wordt ⁽²¹⁾ .

De onderzochte bepaling zou beter worden aangevuld om ook deze regeling uitdrukkelijk vast te leggen.

3. Artikel 160 en artikel 182, 4°, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 dienen te worden aangepast op grond van de wijzigingen die de ontworpen bepaling in artikel 137 aanbrengt.

⁽²¹⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 2001, Commissie/België, C-230/00, Verz., blz. I-4591.

Artikel 76

Artikel 182, 4°, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 dient te worden aangepast op grond van de wijzigingen die de ontworpen bepaling aanbrengt in artikel 151.

Artikel 77

Er wordt verwezen naar de bijzondere opmerkingen betreffende de artikelen 65 en 68 van het voorontwerp.

Artikel 81

Deze bepaling heeft geen ander doel dan een bepaling van de artikelen 86, § 3, en 97, § 3, betreffende de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen in herinnering te brengen.

Ze heeft bijgevolg geen enkel nut en dient te vervallen.

Artikel 84

1. Volgens de toelichting bij de artikelen is de wijziging die de onderzochte bepaling beoogt aan te brengen in artikel 187, eerste lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 "bedoeld om een discriminatie te vermijden in de toepassing van de ambtshalve maatregelen tussen zij die een stedenbouwkundige vergunning hebben aangevraagd en waarvan de geldigheid vervallen is en zij die nooit een vergunning aangevraagd hebben".

Gelet op het nagestreefde doel, dienen in het voormelde artikel 187 bijkomende wijzigingen te worden aangebracht buiten die waarin de onderzochte bepaling reeds voorziet.

In artikel 187 mag inzonderheid niet meer sprake zijn van de "aanvrager", maar van "de overtreder".

De onderzochte bepaling behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

2. De onderzochte bepaling beoogt de vervanging van artikel 187, vierde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991 door twee nieuwe leden.

De terminologie die gebruikt wordt in de twee nieuwe leden is niet eenvormig : dezelfde persoon wordt er immers aangeduid met drie verschillende woorden, namelijk "overtreder", "veroordeelde" en "schuldenaar".

Het is verkieslijk deze persoon met dezelfde term aan te duiden. In dit opzicht is het beter het woord "overtreder" te bezigen. Enerzijds wordt dit woord reeds gebruikt in het huidige vierde lid. Anderzijds wordt de ambtshalve maatregel bepaald bij het voornoemde artikel 187 niet afhankelijk gesteld van de veroordeling van de betrokkene, zoals dit het geval is in andere bepalingen, met name artikel 190 van de ordonnantie van 29 augustus 1991.

3. Het ontworpen artikel 187, vierde en vijfde lid, zou beter als volgt gesteld worden :

"De overtreder is ertoe gehouden alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop van de materialen en voorwerpen, te vergoeden. De terugbetaling wordt door het bestuur gevorderd bij een ter post aangetekende brief.

Wanneer de overtreder in gebreke blijft de kosten te betalen, worden deze ingevorderd door de ontvanger van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest."

Artikel 86

Om de redenen die aangegeven zijn bij opmerking 2 betreffende artikel 84, zou artikel 190, tweede en derde lid, beter als volgt gesteld worden :

"De veroordeelde is ertoe gehouden alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop van de materialen en voorwerpen, te vergoeden. De terugbetaling wordt door het bestuur gevorderd bij een ter post aangetekende brief.

Wanneer de veroordeelde in gebreke blijft de kosten te betalen, worden deze ingevorderd door de ontvanger van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest."

Artikel 88

De onderzochte bepaling machtigt de Regering de artikelen 53 tot 55 van titel XIII "Preventiemaatregelen tegen brand" van de algemene bouwverordening van de Brusselse agglomeratie van 17 maart 1976 te wijzigen zonder de in artikel 173 bepaalde procedure te volgen. Er wordt voorts in gesteld dat de Regering bij het vaststellen van maatregelen verschillende principes in acht moet nemen; deze principes, die in de onderzochte tekst worden opgesomd, hebben betrekking op het onderzoek van de aanvragen om vergunningen of attesten en op de voorwaarden inzake de uitvoering van de vergunningen.

Het zou relevanter en eenvoudiger zijn dat de ontworpen ordonnantie enerzijds de voormelde bepalingen van de bouwverordening van de Brusselse agglomeratie zou opheffen en anderzijds de in de onderzochte tekst opgesomde principes zou opnemen in de bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 betreffende het onderzoek van de aanvragen om vergunningen of attesten en de voorwaarden inzake de uitvoering van de vergunningen ⁽²²⁾.

Artikel 89

⁽²²⁾ In voorkomend geval door enerzijds de tekst aan te vullen met een machtiging die aan de Regering wordt verleend om bepaalde nadere regels voor de tenuitvoerlegging van de ontworpen bepalingen vast te stellen en door anderzijds straf te stellen op de overtreding van sommige bepalingen ervan.

De ontworpen ordonnantie strekt er inzonderheid toe alle bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 betreffende de prioritaire actieprogramma's op te heffen. Ze beoogt dus de afschaffing van dit instrument van planning en ruimtelijke ordening.

Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat de steller van het voorontwerp een overgangsregeling wenst in te voeren die van toepassing is op het enige prioritair actieprogramma dat vastgesteld is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het zogenaamde "Kristal"-programma, dat betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek.

De onderzochte bepaling strekt ertoe deze overgangsregeling in te stellen. Zo wordt enerzijds bij het eerste lid ervan een artikel 205^{ter} ingevoegd in de ordonnantie van 29 augustus 1991 en wordt anderzijds in het tweede lid ervan gesteld dat de bepalingen van de ontworpen ordonnantie die tot doel hebben de bepalingen van de ordonnantie van 1991 betreffende de prioritaire actieprogramma's op te heffen, niet van toepassing zijn op het "Kristal"-programma.

In dit opzicht zijn er fouten geslopen in de opsomming in artikel 89, tweede lid, van de bepalingen van het ontwerp die niet van toepassing zijn op het "Kristal"-programma.

Zo mag bijvoorbeeld niet worden verwezen naar de artikelen 14, 1°, 27, 1°, 45, 47 en 48, maar dient te worden verwezen naar de artikelen 15, 1°, 29, 1°, 46, 48 en 49.

Voorts is het de afdeling wetgeving niet duidelijk om welke reden wordt verwezen naar sommige bepalingen in hun geheel, terwijl ze slechts gedeeltelijk betrekking hebben op de afschaffing van de prioritaire actieprogramma's. Ze ziet meer bepaald niet in waarom artikel 6 van het ontwerp in zijn geheel niet-toepasselijk wordt verklaard op het "Kristal"-programma, en niet alleen onderdeel 1° ervan.

De onderzochte bepaling dient bijgevolg te worden herzien.

Artikelen 90 en 91

1. De bijlagen A en B bij de ordonnantie van 29 augustus 1991, waarvan de onderzochte bepalingen de vervanging beogen, omvatten lijsten van projecten waarvoor, naargelang van het geval, een effectenstudie of een effectenverslag vereist is. Die studie of dat verslag dient tot stand te komen naar aanleiding van de indiening van een aanvraag om vergunning of attest.

Aangezien dit het onderwerp is van de genoemde bijlagen, is het beter met de volgende opschriften te werken :

- A. voor bijlage A : projecten waarvoor een effectenstudie dient te worden uitgevoerd en een aanvraag om vergunning of attest wordt ingediend;
- B. voor bijlage B : projecten waarvoor een effectenverslag dient te worden opgemaakt en een aanvraag om vergunning of attest wordt ingediend.

2. De onderzochte bijlagen beogen de omzetting van de bijlagen I en II bij de voormelde richtlijn 85/337/EG van de Raad, zoals ze vervangen zijn bij de voornoemde richtlijn 97/11/EG.

De aandacht wordt erop gevestigd dat de bewuste bijlagen bij de richtlijn op twee punten aangevuld zijn bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft weliswaar nog tot 25 juni 2005 de tijd om te voorzien in de omzetting van de voormelde richtlijn 2003/35/EG.

Aangezien de onderzochte bijlagen zich evenwel aandienen als bepalingen die ertoe strekken de bijlagen I en II van de voornoemde richtlijn 85/337/EEG effectief en definitief om te zetten voor een aanzienlijk gedeelte van het toepassingsgebied ervan, wordt

ten zeerste aanbevolen in het voorontwerp van ordonnantie de wijzigingen op te nemen die de voormelde richtlijn 2003/35/EG aanbrengt in de bewuste bijlagen ⁽²³⁾.

3. Het gebruik van "*bis*", "*ter*", enz., in een nieuwe tekst moet worden geweerd : dit is nutteloos en kan leiden tot verwarring en vergissingen in de andere bepalingen of in de administratieve handelingen waarin later naar deze bepalingen zou worden verwezen.

De nummering van de in bijlage A opgesomde gegevens behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

4. Zoals hierboven aangegeven is, dient bijlage B in verband te worden gebracht met bijlage II bij de voormelde richtlijn 85/337/EEG.

In dit verband dient op het volgende te worden gewezen :

a) Een groot aantal categorieën van projecten vermeld in bijlage B stemt precies overeen met categorieën van projecten die in bijlage II bij de richtlijn worden opgesomd.

De ontworpen tekst is op dit punt volledig conform met de richtlijn.

b) Voor andere categorieën van projecten wordt in bijlage B, op grond van verschillende drempelwaarden of criteria, bepaald voor welke van de in bijlage II bij de richtlijn opgesomde projecten een effectenverslag dient te worden opgemaakt.

⁽²³⁾ In dit verband wordt eraan herinnerd dat, hoewel op de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap geen verplichting rust om de maatregelen tot omzetting van een richtlijn vast te stellen vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, zij zich, gedurende deze termijn, dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 18 december 1997, ASBL Inter-environnement Wallonie en Waals Gewest, C-129/96, Verz., blz. I-7411, alsmede het arrest van de afdeling Administratie van de Raad van State dat erop gevolgd is (ASBL Inter-environnement Wallonie, nr. 92.669 van 25 januari 2001).

Zo bijvoorbeeld wordt meer in het bijzonder, wat betreft industrieterreinontwikkeling, vermeld in punt nr. 10, a), van bijlage II bij de voormelde richtlijn 85/337/EEG, in de onderzochte tekst gepreciseerd dat alleen voor de aanleg van industrieterreinen van meer dan tien hectare een effectenverslag moet worden opgemaakt; of nog, wordt in de onderzochte tekst niet als zodanig de rubriek "stadsontwikkelingsprojecten" opgenomen, waarvan gewag wordt gemaakt in punt nr. 10, b), van bijlage II bij de voornoemde richtlijn 85/337/EG, maar wordt voor sommige van die werken het opmaken van een effectenverslag voorgeschreven ⁽²⁴⁾ .

De vraag rijst of voor deze categorieën van projecten in de onderzochte tekst de richtlijn in acht wordt genomen.

In dat opzicht dient er te worden op gewezen dat artikel 4, lid 2, van de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid biedt te bepalen of de in bijlage II genoemde projecten al dan niet moeten worden onderworpen aan een beoordeling, inzonderheid aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De richtlijn laat aan de lidstaten een bepaalde beoordelingsmarge voor de vaststelling van de bewuste drempelwaarden of criteria.

Een dergelijke beoordelingsmarge is echter niet zonder beperking.

Zo wordt volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen deze beoordelingsmarge beperkt door de verplichting die artikel 2, lid 1, van de richtlijn oplegt aan de lidstaten om de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, te onderwerpen aan een beoordeling van die effecten ⁽²⁵⁾ .

⁽²⁴⁾ Punt nr. 10, b), van de richtlijn is als volgt gesteld : "stadsontwikkelingsprojecten, met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen". In de richtlijn wordt aldus gepreciseerd dat het begrip "stadsontwikkelingsprojecten" de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen omvat, maar wordt deze notie niet beperkt tot de aanleg van deze twee categorieën van uitrustingen.

⁽²⁵⁾ 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Verz., blz. I-5403; 16 september 1999, World Wildlife Fund (WWF) e.a., C-435/97, Verz., blz. I-5613; 21 september 1999, Commissie/Ierland, C-392/96, blz. I-5901.

Volgens het Hof moeten voor de vraag of de lidstaat bij de vaststelling van deze criteria de grenzen van zijn beoordelingsmarge heeft overschreden, "de kenmerken van dergelijke projecten die op het grondgebied van de Lid-Staat mogelijk zijn, in hun algemeenheid worden beoordeeld".

Het Hof stelt voorts : "Een Lid-Staat die de criteria en/of drempelwaarden zo vaststelt, dat in de praktijk alle projecten van een bepaald type bij voorbaat aan de verplichting tot milieu-effectbeoordeling worden onttrokken, overschrijdt dan ook de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn beschikt, behalve indien alle uitgesloten projecten op grond van een algemene beoordeling kunnen worden geacht niet een aanzienlijk milieu-effect te hebben" ⁽²⁶⁾.

Het Hof onderstreept ook dat de lidstaat, in de uitoefening van de bevoegdheid die hem is verleend, rekening dient te houden met elk van de types van motieven op grond waarvan, volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn, het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Het Hof stelt in dit verband : "een lidstaat die criteria en/of drempelwaarden vastlegt volgens welke enkel de omvang van een project in aanmerking wordt genomen en niet tevens de aard en ligging ervan, overschrijdt de grenzen van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 2, van de richtlijn beschikt" ⁽²⁷⁾.

Steeds volgens het Hof dient de lidstaat, om de criteria of drempelwaarden vast te stellen die bestemd zijn om te bepalen welke in bijlage II opgesomde projecten onderworpen zijn aan een milieu-effectbeoordeling, rekening te houden met het cumulatieve effect van de projecten : "wanneer het cumulatieve effect van projecten buiten beschouwing wordt gelaten, heeft zulks in de praktijk immers tot gevolg, dat alle projecten

⁽²⁶⁾ Voormelde arresten van 24 oktober 1996, 16 september 1999 en 21 september 1999.

⁽²⁷⁾ Voormeld arrest van 21 september 1999, alsmede dat van 13 juni 2002, Commissie/Spanje, C-474/99, Verz., blz. I-5293. In het arrest van 21 september 1999 wijst het Hof erop dat "ook een project van beperkte omvang (...) immers aanzienlijke gevolgen (kan) hebben voor het milieu wanneer het gelegen is op een plaats waar de in artikel 3 van de richtlijn genoemde milieufactoren als dier en plant, bodem, water, klimaat of cultureel erfgoed gevoelig zijn voor de minste verandering" en dat "evenzo (...) een project, ongeacht de omvang, aanzienlijke gevolgen (kan) hebben wanneer het gezien zijn aard een wezenlijke of onomkeerbare verandering in die milieufactoren dreigt te veroorzaken".

van een bepaald type aan de beoordelingsverplichting kunnen worden onttrokken, hoewel zij tezamen een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben in de zin van artikel 2, lid 1, van de richtlijn" ⁽²⁸⁾.

Ten slotte dient er te worden op gewezen dat de voormelde richtlijn 85/337/EEG, sinds de wijziging ervan bij de voornoemde richtlijn 97/11/EG, in artikel 4, lid 3, aan de lidstaten de verplichting oplegt om rekening te houden met verschillende in bijlage III bepaalde selectiecriteria. Deze criteria hebben betrekking op de kenmerken ⁽²⁹⁾ en de plaats van de projecten en op de kenmerken van het potentiële effect ervan.

Gelet op wat zo-even gesteld is, dient het volgende te worden opgemerkt in verband met de bepaling, in de onderzochte tekst, van de industrieterreinontwikkeling en de stadsontwikkelingsprojecten waarvoor een effectenverslag dient te worden opgemaakt :

- De vraag rijst of de ontworpen tekst de Regering machtigt de kenmerken van deze categorieën van werken globaal te beoordelen, op basis van welke beoordeling zij zou kunnen stellen dat de werken waarvoor geen milieu-effectbeoordeling dient te worden verricht, niet geacht kunnen worden aanzienlijke milieueffecten te hebben.
- In ieder geval blijkt niet dat in de onderzochte tekst rekening wordt gehouden, of althans voldoende systematisch, met alle gegevens en criteria die volgens de richtlijn in aanmerking dienen te worden genomen, inzonderheid de plaats van de betrokken projecten ⁽³⁰⁾ en het cumulatieve effect ervan.

De tekst dient bijgevolg te worden herzien.

Artikel 92

⁽²⁸⁾ Voormeld arrest van 21 september 1999.

⁽²⁹⁾ In dit verband dient te worden opgemerkt dat, volgens bijlage III, bij de kenmerken van de projecten "de cumulatie met andere projecten" in overweging moet worden genomen. Zo wordt de door het Hof van Justitie opgelegde verplichting om rekening te houden met het cumulatieve effect van de projecten, thans uitdrukkelijk vastgelegd in de tekst van de richtlijn.

⁽³⁰⁾ Zie inzonderheid in dit verband de criteria voor de selectie van de projecten die in bijlage III, punt 2, van de richtlijn worden opgesomd.

1. De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat in de inleidende zin van de ontworpen bijlage alleen het "effectenrapport" en niet de "effectenstudie" dient te worden vermeld.

2. Onderdeel 5° is niet voldoende duidelijk en zet artikel 12 van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken niet op een optimale wijze om.

Het zou beter als volgt geredigeerd worden :

"5° de milieuproblemen die verband houden met de opneming in het plan van gebieden waar de vestiging van inrichtingen is toegestaan die een risico van een zwaar ongeval opleveren waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, of, voor het geval waarin het plan geen gebieden van die aard omvat, de milieuproblemen die verband houden met de opneming in het plan van woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden of gebieden die verbindingswegen omvatten en die gelegen zijn in de nabijheid van zulke vestigingen of van gebieden waarin deze worden toegestaan".

3. De opsomming van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten in voetnoot nr. 1 van bijlage I bij de voormelde richtlijn 2001/42/EG lijkt niet beperkend.

Bijgevolg is het verkieslijk in onderdeel 7° van de ontworpen bijlage C de woorden "onder meer" in te voegen tussen de woorden "te weten" en "de bijkomstige".

4. In onderdeel 8° dienen het woorden "in de mate van het mogelijke te vermijden of te beperken" te worden vervangen door de woorden "te vermijden, te beperken of, in de mate van het mogelijke, te verhelpen".

Titel II : Wijzigingen van de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake

.../...

het behoud van het onroerende erfgoed

Artikel 94

In artikel 2, 11°, van de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake het behoud van het onroerende erfgoed, hierna "de ordonnantie van 4 maart 1993" genoemd, is het beter de woorden "die een wijziging van de toestand van een archeologische site inhoudt" te vervangen door de woorden "die een wijziging van de toestand van een site inhoudt". Doordat de peiling immers inzonderheid tot doel heeft zich een beeld te vormen van het bestaan van een archeologische site, kan er niet worden van uitgegaan dat de gepeilde site noodzakelijkerwijs een archeologische site is.

Artikel 95

1. De inleidende zin van onderdeel 1° van de onderzochte bepaling behoort als volgt te worden gesteld:

"1° Paragraaf 1 wordt aangevuld als volgt :"

2. Eveneens in verband met onderdeel 1° hebben de gemachtigden van de Regering uiteengezet dat de ontworpen bepaling er niet toe strekt aan de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een nieuwe taak op te leggen die verschilt van die welke haar reeds bij artikel 3, § 1, van de voormelde ordonnantie van 4 maart 1993 zijn opgelegd. Het is alleen de bedoeling de twee doelstellingen van de Commissie te preciseren die ze dient na te streven via haar bevoegdheden inzake het verstrekken van advies en het doen van aanbevelingen die haar thans reeds zijn opgedragen bij het voornoemde artikel 3, § 1.

Teneinde elke dubbelzinnigheid in dat verband op te heffen, zou de ontworpen bepaling als volgt moeten worden gesteld :

"In de uitoefening van haar bevoegdheid tot het verstrekken van adviezen en het doen van aanbevelingen die haar bij de voorgaande leden wordt toegekend, zorgt de Commissie inzonderheid voor het behoud van de goederen die tot het onroerende erfgoed behoren, die ingeschreven zijn op de bewaarlijst of beschermd zijn, en ziet ze erop toe dat ze een nieuwe bestemming krijgen ingeval van niet-gebruik of niet-bewoning."

Artikel 97

De ontworpen paragraaf 7 heeft tot doel te voorzien in een verkorte procedure voor de inschrijving op de bewaarlijst wanneer die inschrijving door de eigenaar van het goed wordt aangevraagd of, ingeval van mede-eigendom of van splitsing van het eigendomsrecht, op unaniem verzoek van de eigenaars zoals bepaald in artikel 2, 6°, van de ordonnantie van 4 maart 1993.

Meer bepaald is het de bedoeling de Regering in staat te stellen "het besluit tot inschrijving op de bewaarlijst rechtstreeks goed (te) keuren" zonder van haar beslissing tot het aanvatten van de beschermingsprocedure kennis te geven aan de personen bepaald in artikel 7, § 3, van de voormelde ordonnantie van 4 maart 1993 en zonder dat de op de kennisgeving volgende proceduregaranties, waarin datzelfde artikel 7, §§ 3 tot 6, voorziet, van toepassing zijn.

Volgens de toelichting bij de artikelen is de reden daarvan dat, aangezien tot de inschrijving op de bewaarlijst wordt besloten op verzoek van de eigenaar of eigenaars, de formaliteiten voorgeschreven in artikel 7, §§ 3 tot 6, "ontdaan (zouden) zijn van nuttig effect".

In deze context dient de ontworpen bepaling, zoals ze gesteld is, in verband te worden gebracht met artikel 15 van de voormelde ordonnantie van 4 maart 1993, welk artikel als volgt luidt :

"Alle gevolgen van de inschrijving op de bewaarlijst zijn van toepassing op de tot het onroerende erfgoed behorende goederen die het voorwerp uitmaken van een procedure voor de inschrijving op de bewaarlijst, en dit voor de duur van deze procedure en vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de beslissing van de Executieve om deze procedure aan te vatten of vanaf de datum van kennisgeving van deze beslissing als dit vroeger gebeurde, tot het einde van deze procedure".

Sommige van de gevolgen verbonden aan de inschrijving van een goed op de bewaarlijst en dus aan de beslissing van de Regering om de inschrijvingsprocedure aan te vatten, zijn inzonderheid verplichtingen voor de gemeenteoverheden, zoals die welke respectievelijk inzake het afbreken van het goed of de afgifte van een stedenbouwkundig attest worden opgelegd bij de artikelen 12, § 7, en 13, § 3, van de ordonnantie van 4 maart 1993.

Wegens die verplichtingen is de kennisgeving aan de gemeente van de beslissing van de Regering om de procedure voor de inschrijving op de bewaarlijst aan te vatten, eveneens nuttig wanneer de inschrijving op de bewaarlijst door de eigenaar wordt aangevraagd.

Bijgevolg maakt de omstandigheid dat de beschermingsprocedure op verzoek van de eigenaar of de eigenaars wordt aangevat weliswaar bepaalde proceduregaranties, zoals die bepaald in artikel 7, § 5 ⁽³¹⁾, van de ordonnantie van 4 maart 1993, doelloos, maar worden daardoor niet alle garanties die geboden worden door artikel 7, §§ 3 tot 6, doelloos.

⁽³¹⁾ Krachtens deze bepaling kan de eigenaar aan de Regering zijn opmerkingen over de voorgenomen inschrijving meedelen.

Is er daarenboven geen grond om, als het de bedoeling is de Regering in staat te stellen het besluit waarbij een goed op de bewaarlijst wordt ingeschreven "rechtstreeks" goed te keuren, aan de Regering een termijn toe te kennen om zulks te doen, in plaats van haar vrij te stellen van de termijn gesteld bij artikel 7, § 6, van de ordonnantie van 4 maart 1993 ?

De ontworpen bepaling zou moeten worden herzien in het licht van deze opmerkingen, die, mutatis mutandis, eveneens gelden voor artikel 99 van het ontwerp van ordonnantie.

Artikelen 98 en 100

In de bepalingen die krachtens de onderzochte artikelen in de plaats komen van artikel 19, § 1, voorlaatste lid, en artikel 23, laatste zin, van de ordonnantie van 4 maart 1993, is sprake van het bestaan van een "eventuele" beschermingsperimeter rond een beschermd goed.

Krachtens artikel 18, § 1, eerste zin, en artikel 23, tweede zin, van de ordonnantie van 4 maart 1993 - welke bepalingen bij het voorontwerp niet worden gewijzigd - is de Regering evenwel verplicht om, wanneer ze een goed beschermt, rond dat goed een vrijwaringszone vast te stellen en af te bakenen.

Deze tegenstrijdigheid zou moeten worden opgeheven.

Als het de bedoeling van de stellers van het voorontwerp zou zijn het vaststellen en afbakenen van een vrijwaringszone rondom beschermde goederen niet langer verplicht te maken, zou dat, gelet op de inhoud van de regeling die voor de vrijwaringszones geldt ⁽³²⁾, leiden tot een beperking van de garanties voor de vrijwarming van beschermde goederen. De vraag rijst of zulks niet zou leiden tot een schending van artikel 23 van de Grondwet, voorzover die bepaling onverenigbaar is met het aannemen van maatregelen tot verlaging van het beschermingsniveau van de daarin erkende rechten - waartoe het recht op bescherming en genot van het onroerend erfgoed kan worden

⁽³²⁾ Zie artikel 29 van de ordonnantie van 4 maart 1993.

gerekend ⁽³³⁾ - ten opzichte van de garanties die voorheen reeds vervat waren in de rechtsordening, tenzij er een dwingende reden is die een redelijke verantwoording oplevert voor zulk een verlaging van het bestaande beschermingsniveau ⁽³⁴⁾. In casu staat in de memorie van toelichting niets in dit verband. De tekst behoort opnieuw te worden onderzocht rekening houdend met deze opmerking.

Artikel 103

1. De woorden "de provincie" dienen eveneens te vervallen in artikel 33, eerste lid, van de ordonnantie van 4 maart 1993.

2. Onderdeel 2° zou beter als volgt worden gesteld :

"2° § 2 wordt aangevuld als volgt :

«De terugbetaling van die kosten wordt door het bestuur gevorderd bij een ter post aangetekende brief.

⁽³³⁾ Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt (zie advies L. 26.389/9 dat op 14 juli 1997 is gegeven over een voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 4 maart 1993) kan men er immers van uitgaan dat dit recht behoort tot de culturele rechten die volgens artikel 23 van de Grondwet voor iedereen gelden (voor de begrippen "culturele rechten" en "recht op cultuur" en de toepassing ervan op cultuurgoederen, met inbegrip van monumenten en landschappen zij verwezen naar P. ORIANNE, *Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels*, in *Présence du droit public et des droits de l'homme*, Mélanges offerts à J. Velu, deel III, Bruylant, 1992, blz. 1871 en volgende, blz. 1879 en 1880; H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle et droit public belge*, deel 1, Facultés universitaires Saint-Louis en Bruylant, 1996, nr. 330). Het recht op bescherming en genot van het onroerend erfgoed wordt weliswaar niet uitdrukkelijk en specifiek in de opsomming van economische, sociale en culturele rechten van artikel 23, derde lid, vermeld, maar die opsomming is niet exhaustief (zie het woord "inzonderheid") en daarmee is dus geenszins het begrip "economische, sociale en culturele rechten" in de zin van artikel 23 uitgeput. Bovendien kan met het recht op bescherming van het onroerend erfgoed op sommige punten worden aangehaakt bij het "recht op de bescherming van een gezond leefmilieu", vermeld in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet.

⁽³⁴⁾ Zie, in verband met de standstill-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet volgt, inzonderheid het reeds vermelde advies 31.683/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, Gedr. St. Waalse Gewestraad, zitting 2001/2002, nr. 309-1, inzonderheid blz. 100-101.

Wanneer de overtreder in gebreke blijft de kosten te betalen, worden deze ingevorderd door de ontvanger van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.»

Artikel 104

Bij de onderzochte bepaling wordt in de ordonnantie van 4 maart 1993 een hoofdstuk VIIbis ingevoegd, bestaande uit bepalingen die de artikelen 35bis tot 35octies van de ordonnantie zouden vormen.

In feite zouden die bepalingen veeleer de artikelen 34bis tot 34octies van de ordonnantie moeten vormen. De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Aangezien artikel 104 tot niets anders strekt dan tot de invoeging van het voormelde hoofdstuk, zou de inleidende zin van artikel 104 voorts niet voorafgegaan mogen worden door het teken "§ 1".

Ontworpen artikelen 35bis tot 35sexies

In de ontworpen artikelen 35bis tot 35sexies wordt de aangelegenheid geregeld van de peilingen en opgravingen op archeologische vindplaatsen of vermoedelijke archeologische vindplaatsen, alsmede van de vergoeding van de door die verrichtingen veroorzaakte schade.

De personen die gemachtigd zijn peilingen en opgravingen uit te voeren, worden aangewezen krachtens het ontworpen artikel 35bis.

De ingevoerde regeling omvat drie categorieën van ingrepen, namelijk de opgravingen en peilingen die door de Regering van openbaar nut zijn verklaard (ontworpen artikel 35ter), de opgravingen en peilingen waartoe besloten wordt naar aanleiding van de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning (artikel 35quater) en de opgravingen en peilingen waartoe besloten wordt ten gevolge van een "archeologische vondst", ongeacht of die vondst al dan niet gedaan is bij de uitvoering van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning.

De ontworpen bepalingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.
Personen gemachtigd tot het uitvoeren van opgravingen en peilingen

Het ontworpen artikel 35*bis* luidt als volgt :

"Art. 35*bis* § 1. De bij toepassing van deze ordonnantie door het Gewest of de gemeente ondernomen opgravingen of peilingen kunnen gevoerd worden, voor hun rekening, door natuurlijke of rechtspersonen, publieke of privé, die de Regering erkent volgens de door haar vastgestelde procedure en voorwaarden.

§ 2. De opgravingen en peilingen die niet door de Regering of de gemeente bij toepassing van deze ordonnantie ondernomen zijn, mogen niet zonder voorafgaande toelating van de Regering of haar afgevaardigde ondernomen worden.

De toelating kan met name onderworpen worden aan voorwaarden die te maken hebben met de bevoegdheid van de aanvrager, met de in te zetten menselijke en technische middelen, met het bewijs van een akkoord met de eigenaar over de devolutie van de archeologische goederen en met hun bewaargeving of met de verplichting tussentijdse verslagen over de stand van zaken op te maken en een eindverslag dat binnen een welbepaalde termijn neergelegd moet worden."

Deze bepaling kan op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden.

Volgens een eerste interpretatie kan het Gewest of een gemeente die voor eigen rekening opgravingen en peilingen wil uitvoeren, die alleen uitvoeren in de gevallen bepaald in de artikelen 35*ter* tot 35*quinqüies* van het voorontwerp en kunnen die opgravingen en peilingen worden uitgevoerd door de personen die de Regering erkent op de voorwaarden en volgens de procedure die zij vaststelt.

Nog steeds volgens die eerste interpretatie, geldt, wanneer de opgravingen of peilingen noch door het Gewest, noch door een gemeente worden uitgevoerd, voor de betrokken personen de machtigingsregeling bepaald in paragraaf 2.

Daaruit volgt dat, zelfs wanneer het Gewest of een gemeente op zijn of haar eigen domein opgravingen of peilingen zou willen uitvoeren die betrekking hebben op andere gevallen dan die vermeld in de artikelen 35*ter* tot 35*quinqüies*, het Gewest en de gemeenten zulks niet zouden kunnen doen, zelfs niet volgens de machtigingsregeling.

Volgens een tweede interpretatie kan, wanneer het Gewest of een gemeente opgravingen of peilingen zoals bepaald in de artikelen 35*ter* tot 35*quinqüies* wil uitvoeren, een beroep worden gedaan op personen die de Regering erkent op de voorwaarden en volgens de procedure die zij vaststelt.

In de andere gevallen is krachtens de paragraaf 2 van het ontworpen artikel 35*bis* een machtiging vereist zelfs als het Gewest of een gemeente die opgravingen of peilingen wil uitvoeren.

Uit de toelichting bij het ontworpen artikel 35*bis* blijkt dat deze bepaling in de laatstgenoemde zin moet worden begrepen. De redactie van deze bepaling behoort dan ook te worden verbeterd.

Ook wanneer artikel 35*bis* in deze zin wordt begrepen, moet evenwel op gevallen van gebrek aan samenhang worden gewezen, als dat artikel naast de artikelen 35*ter* tot 35*quinqüies* wordt gelegd.

Zo bijvoorbeeld :

- wekt artikel 35*bis*, wanneer het aldus wordt begrepen, de indruk dat het Gewest en de gemeenten alleen een beroep zullen kunnen doen op erkende personen wanneer ze opgravingen en peilingen uitvoeren in de gevallen bedoeld in de artikelen 35*ter* tot 35*quinqüies* en niet wanneer ze die verrichtingen in andere gevallen op hun eigen domein willen uitvoeren; het staat aan de steller van het voorontwerp om voor deze verschillende behandeling een redelijke verantwoording te geven;
- kan een gemeente, aangezien het krachtens artikel 35*bis*, § 1, toegestaan doch niet verplicht is zich tot een erkende persoon te wenden, paradoxaal genoeg, inzonderheid op het goed van een derde, opgravingen die zij bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning oplegt, laten uitvoeren door haar eigen diensten, zonder machtiging vanwege de Regering of zonder specifieke voorwaarden inzake bevoegdheid, terwijl voor de opgravingen en peilingen die ze op haar eigen domein wil laten uitvoeren, wanneer het niet om de uitvoering van een vergunning gaat, een machtiging vereist is en strikte voorwaarden kunnen worden opgelegd.

Met andere woorden, met de ontworpen bepaling wordt inzake opgravingen en peilingen voorzien in verschillende garanties, terwijl de verantwoording voor die verschillen niet duidelijk is, zodat die verschillen kunnen leiden tot discriminatie tussen de openbare of privé-personen die tot zulke verrichtingen beslissen of die zulke verrichtingen willen uitvoeren.

De ingevoerde regeling zou opnieuw moeten worden bekeken teneinde een volkomen coherente regeling uit te werken die het mogelijk maakt zich te vergewissen van de bekwaamheid van de personen die de opgravingen en peilingen uitvoeren en de

onzekerheden en dubbelzinnigheden weg te werken die uit de ontworpen tekst en uit de toelichting bij de artikelen volgen.

De essentiële voorwaarden voor de erkenning waarvan sprake is in het ontworpen artikel 35bis, § 1, alsmede de essentiële gegevens van de erkenningsprocedure en van de machtigingsprocedure bepaald in paragraaf 2 van hetzelfde artikel, dienen door de ordonnantiegever zelf te worden bepaald. De bevoegdheid die bij dit artikel aan de Regering wordt opgedragen, is te ruim. De tekst behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

Duur van de opgravings- en peilingsverrichtingen

Volgens de bewoordingen van het ontworpen artikel 35ter is de Regering, wanneer ze verklaart dat het van openbaar nut is een vindplaats te bezetten om er peilingen of opgravingen te laten uitvoeren, ertoe gehouden om in haar beslissing inzonderheid melding te maken van de begindatum van de verrichtingen en van de "geraamde" tijd die ze in beslag zullen nemen.

De Regering is er bijgevolg geenszins toe gehouden de einddatum van de opgravingen en peilingen vast te stellen. In de ontworpen tekst wordt overigens niet bepaald welke criteria de Regering in aanmerking dient te nemen om zelfs maar de waarschijnlijke duur van de verrichtingen te bepalen.

Van de opgravingen en peilingen waartoe bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning besloten wordt, bedraagt de duur in principe weliswaar 21 dagen overeenkomstig artikel 35quater, maar die duur kan desondanks worden verlengd wanneer ze archeologische goederen van uitzonderlijke waarde aan het licht brengen. De duur van die verlenging wordt in de ontworpen ordonnantie niet bepaald en de Regering is er zelfs niet toe gehouden om van de verlenging waartoe ze besluit de maximumduur te bepalen - zelfs niet de geraamde duur ervan -, terwijl tijdens die verlenging de vergunningen voor het overige geschorst zijn. Krachtens het ontworpen artikel 35quinquies geldt dezelfde regeling wanneer de opgravingen en peilingen verricht naar aanleiding van een vondst archeologische goederen van uitzonderlijke waarde aan het licht brengen.

De regeling die bij de voormelde bepalingen wordt ingevoerd, brengt voor de eigenaar van de plaats waar opgravingen en peilingen plaatsvinden dus een vrij grote

onzekerheid mee omtrent de datum waarop hij het volledige en gehele genot van zijn goed zal terugkrijgen en er vrij zal kunnen over beschikken.

De gemachtigden van de Regering hebben uiteengezet dat die onzekerheid voortvloeit uit de onmogelijkheid om op een andere wijze dan geval voor geval de duur van de opgravingen en peilingen te bepalen, waarbij die duur overigens, in elk geval afzonderlijk, afhankelijk is van de aard en de waarde van de aan het licht gebrachte archeologische goederen.

Dat het moeilijk is de duur van de opgravingen en peilingen te voorzien, is voor de ordonnantiegever voorzeker een gegronde reden om niet op algemene wijze een identieke termijn te bepalen die voor alle opgravingen en peilingen van toepassing zou zijn. Dat gegeven levert daarentegen geen verantwoording op voor een regeling, zoals die welke in casu in het vooruitzicht wordt gesteld, waarbij de eigenaar in het ongewisse wordt gelaten en waarvan de toepassing dreigt te leiden tot feitelijke onteigeningen, dat wil zeggen die erop neerkomen dat aan een persoon eigendom wordt ontnomen zonder dat de voorwaarden en de regels van de procedure van onteigening nageleefd worden en zonder de voorafgaande schadeloosstelling vereist krachtens artikel 16 van de Grondwet ⁽³⁵⁾.

Deze toestand zou verholpen kunnen worden door voor het bepalen van de duur van de opgravingen en peilingen een precies kader vast te stellen. In dit verband zou kunnen worden bepaald dat de overheid die bevoegd is om tot het uitvoeren of het verlengen van opgravingen en peilingen te besluiten, ertoe gehouden is om in haar beslissing de maximumduur van de verrichtingen te bepalen, waarbij niet uitgesloten zou zijn dat die duur naderhand bij een behoorlijk gemotiveerde uitdrukkelijke beslissing wordt verlengd.

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien en aangevuld.

⁽³⁵⁾ Zoals het ontworpen artikel 35sexies gesteld is, kan er immers niet van uit worden gegaan dat de vergoeding die daarin wordt bepaald "vooraf" komt.

Ontworpen artikel 35^{quater}, § 4

Deze bepaling luidt als volgt :

"§ 4. De Regering en de gemeente hebben, van bij de indiening van de vergunningsaanvraag, toegang tot de vindplaats waar de handelingen en werken ondernomen moeten worden. Zij kunnen op eigen initiatief prospecties uitvoeren om de onder de §§ 1 en 2 bedoelde voorwaarden te bepalen."

Deze bepaling mag alleen met naleving van de onschendbaarheid van de woning worden toegepast.

In verband met de omstandigheid dat de duur van de prospecties waartoe het Gewest of de gemeente op eigen initiatief beslist niet wordt beperkt, wordt verwezen naar de voorgaande opmerking.

Ten slotte bepaalt de tekst niet welke gevolgen de prospectiefase heeft voor het verloop van de procedure voor de afgifte van de gevraagde vergunning.

Ontworpen artikel 35^{quinquies}

1. Volgens de ontworpen bepaling moet van elke archeologische vondst kennis worden gegeven aan de eigenaar van de archeologische vindplaats en aan het Gewest, en, ingeval van een vondst naar aanleiding van de uitvoering van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning, aan de houder van die vergunning.

Die bepaling heeft dus betrekking op alle archeologische vondsten, ongeacht of ze al dan niet plaatsvinden bij de uitvoering van een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning.

Bijgevolg mag de ontworpen paragraaf 1, derde lid, zich niet beperken tot alleen die gevallen waarbij de opgravingen en peilingen niet kunnen worden uitgevoerd wegens "overmacht of door de schuld van de houder van de vergunning". In die paragraaf moet ook verwezen worden naar het geval dat niets uit te staan heeft met de uitvoering van enige vergunning waarbij de eigenaar van een archeologische vindplaats de opgravingen of peilingen zou verhinderen.

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

2. In paragraaf 2 van de ontworpen bepaling wordt geen enkele termijn bepaald voor het uitvoeren van de bijkomende opgravingen of peilingen of het aanvangen van de procedure om het goed te beschermen of het op de bewaarlijst in te schrijven, noch, derhalve, voor de schorsing van de vergunning waarin de ontworpen paragraaf 3 voorziet. In dit verband wordt verwezen naar de opmerking betreffende de artikelen 35*ter* en 35*quater*, § 3.

Ontworpen artikel 35*sexies*

Het ontworpen eerste lid voorziet in de vergoeding van de schade die geleden is naar aanleiding van archeologische opgravingen en peilingen die met toepassing van de ontworpen artikelen 35*ter*, 35*quater*, § 3, en 35*quinquies*, § 2, van openbaar nut zijn verklaard, en die voortvloeit uit de schorsing of het verval van de stedenbouwkundige vergunning of de verkavelingsvergunning ten gevolge van de artikelen 35*quater*, § 3, en 35*quinquies*, § 3. Zoals deze ontworpen bepaling gesteld is, vloeit daaruit voort dat de schade waarnaar aldus wordt verwezen integraal moet worden vergoed.

Daaruit volgt dat de Regering niet over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer ze de vergoeding "bepaalt en toekent". Bij de ontworpen bepaling wordt voor de benadeelde persoon bijgevolg een subjectief burgerlijk recht op schadevergoeding ingesteld.

Uit artikel 144 van de Grondwet volgt reeds dat geschillen over burgerlijke rechten in principe tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren. In de tweede zin van het ontworpen tweede lid wordt deze grondwettelijke regel alleen herhaald. Die zin behoort te vervallen.

Ontworpen artikel 35octies

Het staat aan de ordonnantiegever om de essentiële regels te bepalen van de toelagenregeling waarin de ontworpen bepaling voorziet ⁽³⁶⁾, met inbegrip van de toekenningsvoorwaarden, het bedrag van de toelagen of de criteria aan de hand waarvan het bedrag van die toelagen kan worden bepaald en de essentiële voorwaarden van de toekenningsprocedure.

De ontworpen bepaling behoort dienovereenkomstig te worden herzien en aangevuld.

Artikel 105

In de bepaling die de laatste zin van artikel 36, § 2, van de ordonnantie van 4 maart 1993 moet worden, behoort niet te worden verwezen naar boek II, titel VI, van het Gerechtelijk Wetboek, maar naar het vierde deel, boek II, titel VI van dat Wetboek.

Artikel 106

1. In de onderdelen 1° en 4° dient het woord "euro" voluit te worden geschreven.

2. In onderdeel 3° dient het cijfer 35 te worden vervangen door het cijfer 34.

Daarnaast dient het ontworpen onderdeel 9° als volgt te worden gesteld :

"9° de eigenaar of de houder van de vergunning die de in de artikelen 34^{ter}, vierde lid, 34^{quater}, § 3, derde lid, en 34^{quinquies}, § 2, bedoelde kennisgevingen vergeet te doen."

⁽³⁶⁾ Zie in dezelfde zin inzonderheid advies 25.689/9, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 5 maart 1997 heeft gegeven over een voorontwerp van decreet "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" welk voorontwerp ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 1997, Gedr. St. Waalse Gewestraad, zitting 1996-1997, nr. 233/1, blz. 71.)

3. In onderdeel 4° voorziet de ontworpen paragraaf 2 in een zwaardere straf voor de personen die zich schuldig maken aan de feiten waarop krachtens paragraaf 1 straffen zijn gesteld wanneer die personen "wegens hun beroep of activiteit onroerende goederen kopen, verkavelen, te koop of te huur stellen, verkopen of verhuren, bouwen of vaste of verplaatsbare inrichtingen opstellen". Hetzelfde geldt voor "degenen die bij die verrichtingen als tussenpersoon optreden".

In de ontworpen bepaling wordt niet gepreciseerd wat moet worden verstaan onder het woord "activiteit", noch in welk opzicht die activiteit iets anders kan zijn dan de beroepswerkzaamheid, die reeds met het woord "beroep" wordt aangeduid. Zo ook is het voor de afdeling wetgeving niet volkomen duidelijk wie in de tweede zin wordt bedoeld met degenen die bij die verrichtingen "als tussenpersoon" optreden.

Wegens die onnauwkeurigheden staat de onderzochte tekst bloot aan kritiek in het licht van het algemeen beginsel van de wettelijkheid van de straffen en de tenlasteleggingen. Krachtens dat beginsel, dat verankerd is in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet en in artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten de feiten die strafbaar worden gesteld, gedefinieerd worden in bewoordingen die duidelijk en precies genoeg zijn en voldoende rechtszekerheid bieden opdat de bestuurden vooraf kunnen weten voor welk handelen of welk verzuim ze strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

In dit verband hebben de gemachtigden van de Regering uiteengezet dat het woord "activiteit" verwijst naar een aanvullende bezigheid waarvan de betrokkene niet zijn hoofdberoep of aangegeven beroep heeft gemaakt. Wat degenen betreft die "als tussenpersoon" bij de verrichtingen in kwestie optreden, is het volgens de gemachtigden van de Regering niet de bedoeling om daarmee te verwijzen naar welke betrokkene ook, zoals het werfpersonnel van de aannemer die belast is met het bouwen van de installatie, maar naar de rechtstreeks betrokkenen, die noodzakelijkerwijze aan de verrichting meewerken, zoals de aannemer zelf of de notaris. De ontworpen tekst behoort te worden gepreciseerd en aangevuld opdat de bedoeling van de steller van het ontwerp ondubbelzinnig en duidelijk tot uiting komt.

Artikel 107

1. In het ontworpen artikel 38, tweede lid, wordt het geval geregeld dat de plaatsen niet "binnen de voorgeschreven termijn" in hun oorspronkelijke staat worden hersteld. Moet om die reden niet in het ontworpen eerste lid van datzelfde artikel worden bepaald dat de rechtbank de termijn vaststelt waarbinnen de plaatsen in hun oorspronkelijke staat moeten worden hersteld of waarbinnen de werken moeten worden uitgevoerd die nodig zijn om ze hun oorspronkelijk aanzicht te geven, en behoort er niet te worden vastgesteld welke maximumtermijn kan worden toegestaan ?

2. Het ontworpen artikel 38, vierde en vijfde lid, zou beter als volgt worden gesteld :

"De veroordeelde moet alle uitvoeringskosten terugbetalen, na aftrek van de verkoopprijs van de materialen en voorwerpen. De terugbetaling wordt door het bestuur gevorderd bij een ter post aangetekende brief.

Wanneer de veroordeelde in gebreke blijft de kosten te betalen, worden deze ingevorderd door de ontvanger van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest."

Artikel 109

In de bepaling die artikel 38*quinquies*, derde lid, van de ordonnantie van 4 maart 1993 moet worden, dient de tekst te worden aangevuld opdat op zijn minst het maximumbedrag van de te betalen sommen wordt bepaald ⁽³⁷⁾.

⁽³⁷⁾ Zie in dezelfde zin advies 32.048/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 14 januari 2002 heeft uitgebracht over een voorontwerp van ordonnantie dat geleid heeft tot de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 2001-2002, nr. A-284/1, blz. 55.

Artikel 110

In de ontworpen bepaling ⁽³⁸⁾ dient te worden gepreciseerd wat bedoeld wordt met de woorden "goederen ... die uitsluitend (in de Franse tekst staat "principalement") gebruikt worden als woning en niet worden verhuurd". Gaat het alleen om goederen die als woning worden gebruikt door de eigenaar zelf (of door de houder van een zakelijk recht) of wordt daarmee eveneens verwezen naar goederen die bewoond worden door derden die er niet de eigenaar van zijn en evenmin houder zijn van een zakelijk recht maar daar gratis wonen ? De ontworpen bepaling behoort aldus te worden geredigeerd dat elke dubbelzinnigheid opgeheven wordt.

Overigens moet in de memorie van toelichting gepreciseerd worden wat verstaan wordt onder "voorziening inzake sociale aangelegenheden (en) gezondheid".

Ten slotte zou het beter zijn de ontworpen bepaling aldus te redigeren dat de goederen in kwestie vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing in plaats van te stellen dat voor het kadastraal inkomen van die goederen "vrijstelling van onroerende voorheffing" geldt.

Titel III: Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 115

1. In het eerste lid van de onderzochte bepaling wordt een overgangsregeling uitgewerkt, enerzijds, voor de ontwerpen van gewestelijk ontwikkelingsplan en van gewestelijk bestemmingsplan die goedgekeurd zouden worden vóór de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie en, anderzijds, voor de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en de bijzondere bestemmingsplannen waarvan het basisdossier of het ontwerp door de Regering zou zijn goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie.

Zo wordt gesteld dat de bepalingen van de ontworpen ordonnantie die voorzien in nieuwe procedures voor de goedkeuring van die plannen niet van toepassing

⁽³⁸⁾ Welke bepaling artikel 39 van de ordonnantie van 4 maart 1993 vormt. De woorden "eerste lid" hebben geen reden van bestaan en dienen dan ook te vervallen.

zijn op de voormelde plannen. De bepalingen in kwestie zijn voornamelijk die welke strekken tot omzetting van de voormelde richtlijn 2001/42/EG.

Gelet op het nagestreefde doel, rijst de vraag of het ontworpen artikel 115, eerste lid, geen vergissingen of inconsistenties bevat doordat daarin wordt bepaald dat de artikelen 8 tot 13, 15 tot 26, 28 tot 40 en 87 van de ontworpen ordonnantie niet van toepassing zijn op de voormelde plannen. Zo ziet de afdeling wetgeving niet in waarom de artikelen 18 en 28 daarbij vermeld worden terwijl artikel 14 niet wordt vermeld. Behoort niet eveneens melding te worden gemaakt van artikel 27 en artikel 41, die niet ter sprake komen? Moet, nog steeds bij wijze van voorbeeld, geen melding worden gemaakt van artikel 93 in plaats van artikel 87 ?

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de opsomming van de artikelen in kwestie moet worden herzien om elke vergissing en inconsistentie te verhelpen.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor de artikelen van de ontworpen ordonnantie die in artikel 115, derde lid, worden opgesomd.

2. Voorzover het eerste lid van de onderzochte bepaling ertoe strekt om de plannen waarvan het ontwerp of het basisdossier goedgekeurd is of goedgekeurd zal worden vóór de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie, te onttrekken aan de toepassing van bepalingen die voornamelijk strekken tot de omzetting van de voormelde richtlijn 2001/42/EG, dient de steller van het voorontwerp opmerkzaam te worden gemaakt op artikel 13, lid 1 en lid 3, van die richtlijn.

Bij dat artikel worden van de milieubeoordeling vrijgesteld de plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling vóór 21 juli 2004 plaatsvindt. Daaruit volgt dat artikel 115, eerste lid, van het voorontwerp in het licht van de richtlijn alleen aanvaardbaar zal zijn op voorwaarde dat de ontworpen ordonnantie vóór 21 juli 2004 in werking treedt.

Daarenboven volgt uit artikel 13, lid 3, tweede zin, van de richtlijn, dat de plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór 21 juli 2004

.../...

plaatsvindt en die later dan 24 maanden na die datum worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van hun beslissing op de hoogte stellen.

In de onderzochte bepaling is geen sprake van de mogelijkheid dat plannen waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór 21 juli 2004 zou plaatsvinden zelf pas na 21 juli 2006 zouden worden goedgekeurd. De ontworpen tekst moet worden aangevuld opdat die mogelijkheid geregeld wordt en er inzake vrijstelling van milieu-effectbeoordeling een regeling wordt ingevoerd die niet minder streng is dan die waarin de richtlijn voorziet.

3. In artikel 115, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat verscheidene bepalingen niet van toepassing zijn op de aanvragen om stedenbouwkundige attesten en vergunningen waarvoor een ontvangstbewijs is afgegeven vóór de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie. Sommige van die bepalingen - inzonderheid de artikelen "85" en "86" (lees 90 en 91) - strekken ertoe de voormelde richtlijn 97/11/EG om te zetten.

Gelet op de termijn die aan de lidstaten is toegemeten voor de omzetting van de voormelde richtlijn 97/11/EG, kan niet worden aanvaard dat de bepalingen van de ontworpen ordonnantie waarbij die richtlijn wordt omgezet niet onmiddellijk zouden gelden voor situaties die al bestaan wanneer de ordonnantie in werking treedt.

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 116

Het positief recht dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing is, voorziet in geen machtigingsregeling die specifiek op de opgravingen en peilingen betrekking heeft. Bij de ontworpen ordonnantie wordt zulk een regeling ingevoerd.

Zoals de gemachtigden van de Regering bevestigd hebben, zal de Regering, zolang het thans onderzochte ontwerp niet in werking is getreden, logischerwijze geen

.../...

machtiging die het mogelijk maakt om specifiek opgravingen en peilingen in de zin van dit ontwerp te verrichten, hebben kunnen verlenen en dus ook niet hebben verleend.

Daaruit volgt dat in de eerste zin van artikel 116 van het voorontwerp de woorden "en waarvoor de Regering geen toelating gegeven heeft" geen zin hebben. Ze dienen te vervallen.

Artikel 117

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de woorden "De artikelen 92 en 94" moeten worden vervangen door de woorden "De artikelen 97 en 99".

Artikel 118

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de woorden "Artikel 109" moeten worden vervangen door de woorden "Artikel 114".

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het voorontwerp laat uit een oogpunt van wetgevingstechniek en correct taalgebruik veel te wensen over. Die tekst zou derhalve grondig moeten worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS