



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.294/4
du 15 mai 2017

sur

les amendements n^{os} 1 à 125 au
projet d'ordonnance 'réformant
le Code bruxellois de
l'aménagement du territoire et
l'ordonnance du 5 juin 1997
relative aux permis
d'environnement et modifiant
certaines législations connexes'
(*Doc. parl.*, Parl. Rég.
Brux.-Cap., 2016-2017,
n° A-451/1)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.294/4
van 15 mei 2017

over

de amendementen nrs. 1
tot 125 bij het ontwerp van
ordonnantie 'tot hervorming
van het Brussels Wetboek van
Ruimtelijke Ordening en van
de ordonnantie van 5 juni 1997
betreffende de
milieuvergunningen en tot
wijziging van aanverwante
wetgevingen' (*Parl.St. Br.Parl.*
2016-17, nr. A-451/1)

Le 3 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 19 mai 2017 ^(*), sur les amendements n^{os} 1 à 125 au projet d'ordonnance 'réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n^o A-451/1).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 15 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY et Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 2017.

^(*) Par courriel du 4 avril 2017.

*

Op 3 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van Brusselse Hoofdstedelijke Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 mei 2017 ^(*) een advies te verstrekken over de amendementen nrs. 1 tot 125 bij het ontwerp van ordonnantie 'tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen' (*Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-451/1).

De amendementen zijn door de vierde kamer onderzocht op 15 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Michel QUINTIN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY en Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2017.

^(*) Bij e-mail van 4 april 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

La section de législation du Conseil d'État a donné le 21 septembre 2016 l'avis 59.771/4 sur l'avant-projet d'ordonnance 'réformant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes' (ci-après l'avis 59.771/4).

L'avant-projet a ensuite été modifié sur de nombreux points pour aboutir au projet déposé devant le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale¹. Certaines de ces modifications se donnent pour objet de rencontrer des observations contenues dans l'avis de la section de législation. D'autres observations contenues dans cet avis n'ont en revanche pas été suivies.

Il n'appartient pas à la section de législation de se prononcer dans le présent avis sur les modifications qui ont été apportées à l'avant-projet après qu'a été donné l'avis 59.771/4. Il ne lui revient pas davantage de déterminer si certaines de ces modifications rencontrent ou non de manière adéquate les observations formulées dans ce même avis auxquelles elles se donnent pour objet de répondre, ni d'ailleurs de revenir sur celles qui n'auraient pas été suivies.

La présente demande d'avis porte donc uniquement sur des amendements, numérotés de 1 à 125, déposés en commission et non sur le projet d'ordonnance en tant que tel.

Habituellement, la section de législation identifie chacun des amendements qui lui sont soumis afin de vérifier si celui-ci appelle une observation sur la base de la compétence et des critères dégagés par la jurisprudence. Compte tenu de la charge actuelle de travail de la section de législation, du nombre de dossiers dont elle est saisie, de l'ampleur ou de la complexité de plusieurs d'entre eux, en particulier de celui-ci, la section de législation n'a examiné dans la suite du présent avis que les amendements strictement nouveaux, étrangers aux catégories définies en fonction des critères rappelés ci-dessus.

En outre, nombre des amendements soumis à l'avis de la section de législation correspondent à des options politiques qu'il n'appartient pas non plus à la section de législation de trancher.

À la différence d'avis précédents, il n'a pas été dressé d'inventaire exhaustif des amendements sur lesquels aucune observation n'est formulée.

¹ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-451/1.

Ceci étant, dans les circonstances ainsi relevées, la section de législation s'est strictement limitée à sa mission légale. En effet, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif du texte, même limité, comme tel est effectivement le cas en présence d'autant d'amendements, aux trois points indiqués à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à savoir la compétence de l'auteur du texte soumis à la section de législation, la compatibilité de ce texte avec les normes d'intensité de force obligatoire supérieure et l'accomplissement des formalités prescrites.

Aussi, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou sur certaines questions ².

Par ailleurs, certains amendements ont pour effet de multiplier les modifications partielles apportées à une même disposition ou à un même alinéa. Par exemple, l'amendement n° 103 déposé par le Gouvernement à l'article 267 du projet apporte quatre modifications partielles à l'article 32, § 2, alinéa 1^{er}, de « l'OPE » (lire l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative au permis d'environnement'); il apporte ensuite deux modifications partielles à l'alinéa 2 du même article, abroge l'alinéa 3 et insère un nouvel alinéa « en fin de paragraphe ». Pareilles dispositions d'un projet se révèlent peu lisibles.

Les versions linguistiques méritent aussi une lecture attentive de l'entièreté du texte ³.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

A. Amendements n° 7 et n° 8 (article 32 du projet)

Les septième et huitième amendements, modifiant l'article 32 du projet d'ordonnance, tendent à insérer dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le CoBAT) un article 30/1/1 en vue d'instaurer pour chaque plan d'aménagement directeur un comité d'accompagnement qui serait chargé, en vertu de l'article 30/3, § 1^{er}/1 nouveau inséré par le huitième amendement, d'émettre des recommandations quant aux lignes directrices, aux orientations et à la programmation du plan.

L'article 30/1/1 en projet prévoit que ce comité, qui est présenté comme un organe d'information et de participation, réunit « des représentants des pouvoirs locaux des communes touchées par le périmètre du plan, des représentants des habitants ainsi que des acteurs sociaux, culturels et économiques du périmètre couvert par le plan ». Le texte ajoute que « la participation à cet organe est libre, sur invitation de la Région ».

La justification de l'amendement n° 7 énonce que :

« Sur des plans aussi importants et structurants, il est important qu'il y ait mise sur pied d'un dispositif d'information et participation des parties prenantes dès l'entame de la

² Voir dans le même sens l'avis 60.146/4 donné le 30 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 'formant la partie réglementaire du Code du développement territorial' et le Code du développement territorial – partie réglementaire.

³ Voir notamment l'amendement n° 2.

réflexion sur le plan. Information et participation ne peuvent être limitées à l'enquête publique, tout en fin de processus, conformément à la Convention d'Aarhus ».

Force est de constater que la disposition en projet est particulièrement imprécise en ce qui concerne la composition du comité d'accompagnement, pour laquelle l'amendement ne contient d'ailleurs aucune habilitation au Gouvernement.

Ainsi, le texte ne permet pas de déterminer quels sont les « habitants » qui seront représentés au sein du comité d'accompagnement – les propriétaires non résidents sont-ils exclus ? –, comment seront choisis les représentants de ces habitants, selon quels critères seront déterminés les acteurs sociaux, culturels et économiques du périmètre couvert par le plan ⁴ ; il convient d'énoncer de manière limitative quelle est la composition de la commission et d'exposer clairement comment sera déterminée chacune des catégories de ses membres ⁵. Si l'intention est d'organiser un comité assuré d'une représentativité suffisante, il y aurait lieu de surcroît de préciser la procédure qui lui permettra d'atteindre cet objectif ⁶, notamment par la voie d'un appel public auprès des personnes ou des associations intéressées.

S'agissant, selon la justification de l'amendement, d'assurer une participation conforme à la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement' faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après la Convention d'Aarhus) ⁷, il convient de garder à l'esprit qu'en vertu de l'article 7 de celle-ci, le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente « compte tenu des objectifs de la présente Convention » et qu'aux termes de son article 2, § 5, l'expression « public concerné » désigne « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt ».

La composition du comité d'accompagnement gagnerait d'autant plus à être réglée de manière précise que conformément à l'article 6, § 8, de la Convention d'Aarhus et en vertu de l'article 30/3, § 1^{er}/1 proposé (amendement n° 8), cet organe émet des recommandations qui doivent être dûment prises en considération.

⁴ Comparer avec l'article 2, 30°, de l'ordonnance du 6 octobre 2016 'organique de la revitalisation urbaine'.

⁵ Avis 43.788/2 donné le 28 novembre 2007 sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les conditions et la procédure d'octroi des subventions, visées à l'article 2.13.2 (programme 56/5) de la loi du 28 décembre 2006 contenant le budget général des dépenses pour l'année 2007, en vue de la promotion de la sécurité lors des matches de football', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43788.pdf>.

⁶ Avis 32.545/4 donné le 16 janvier 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 juin 2002 'portant règlement de la composition et du fonctionnement du comité consultatif auprès de la Société nationale des Chemins de Fer belges', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32545.pdf>.

⁷ Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998', approuvée par la loi du 17 décembre 2002.

B. Amendement n° 30 (article 32 du projet)

L'amendement n° 30 tend lui aussi à modifier l'article 32 du projet d'ordonnance afin de créer, à l'article 30/3, § 1^{er}, en projet, un conseil d'aménagement urbain (ci-après le CAU) en prévoyant que le Gouvernement élaborerait en concertation avec ce conseil le projet de plan d'aménagement directeur et le rapport sur les incidences environnementales.

Selon l'amendement, il s'agirait d'un « organe d'information et de participation » réunissant « au moins les communes, les habitants, les acteurs sociaux, culturels et économiques », le Gouvernement étant chargé pour le surplus de définir la composition ainsi que les « modalités d'exécution et d'organisation du CAU ».

L'alinéa 5 du paragraphe en projet dispose que :

« Le Gouvernement convoque le CAU et y expose les enjeux du plan d'aménagement directeur. Suite à cet échange, le Gouvernement évalue s'il y a lieu d'apporter des modifications au plan. Le CAU sera réuni tant dans la phase d'élaboration que dans les phases d'exécution et de mise en œuvre du plan d'aménagement directeur ».

Si l'intention des auteurs de l'amendement est de mettre sur pied un organe de dialogue associant les « concepteurs de l'urbain » et la population afin de participer à l'élaboration du plan d'aménagement directeur et du rapport sur les incidences environnementales, il reste que les dispositions en projet sont trop imprécises que pour permettre de cerner la portée de l'intervention du conseil d'aménagement urbain sans que la mission confiée au Gouvernement suffise à remédier à l'imprécision du texte législatif en projet.

Il est en effet difficile de déterminer à l'aide de celui-ci quelles seront les catégories de personnes qui seront appelées à devenir membres du conseil ou à participer à ses travaux, à quels stades de l'élaboration du projet la Région devra convoquer le conseil, qui devra, selon l'amendement, être réuni « à plusieurs reprises », quels seront les principes présidant à son fonctionnement et quelle sera la portée juridique exacte des délibérations d'un organe avec lequel le Gouvernement est appelé à se concerter.

L'amendement sera donc complété afin de préciser au moins les principes auxquels le Gouvernement devra avoir égard pour arrêter la composition, le fonctionnement et les missions du conseil proposé.

C. Amendement n° 31 (article 32 du projet)

L'article 30/2 en projet dispose que :

« Le plan d'aménagement directeur s'inscrit dans les orientations du plan régional de développement en vigueur le jour de son adoption et indique les grands principes d'aménagement ou de réaménagement du territoire qu'il vise, en termes, notamment :

- de programme des affectations ;
- de structuration des voiries, des espaces publics et du paysage ;
- de caractéristiques des constructions ;

- de protection du patrimoine ;
- de mobilité et de stationnement ».

L'amendement n° 31 tend à supprimer l'adverbe « notamment » à l'article 30/2 du CoBAT modifié par l'article 32 du projet, ce faisant cet amendement vise à fixer un « cadre précis » selon ses auteurs.

Pour atteindre cet objectif qui est d'assurer un minimum de sécurité juridique, il s'impose que l'énumération des objets du plan d'aménagement directeur soit formulée de manière limitative et non pas simplement exemplative par l'emploi de l'adverbe « notamment » en ce qui concerne les dispositions qui peuvent se voir attribuer un caractère réglementaire. Pour assurer une certaine souplesse au contenu du plan, les objets du volet indicatif de ce dernier peuvent en revanche être illustrés au moyen d'exemples.

D. Amendement n° 33 (article 99/1 nouveau)

L'amendement n° 33 tend à insérer dans le CoBAT un article 123/4 afin de permettre au demandeur de permis de solliciter la tenue d'une « réunion de projet ».

La justification de l'amendement précise que l'objectif de cette réunion informative n'est pas d'aboutir à une décision de principe ou administrative, le procès-verbal de la réunion n'étant en aucun cas décisionnel.

Dans un souci de sécurité juridique, cette importante précision figurera dans le dispositif de l'article en y ajoutant que le procès-verbal de la réunion de projet ne contient aucune décision relative à l'octroi ou non d'un futur permis.

De manière plus fondamentale, il convient également que le texte ait égard à l'article 6, § 4, de la Convention d'Aarhus, ainsi que la section de législation a déjà eu l'occasion de le faire observer dans son avis 57.550/4 donné le 30 juin 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie et formant le Code du Développement Territorial'⁸ :

« La disposition en projet tend à donner la possibilité à celui qui envisage de déposer une demande de certificat ou de permis de solliciter au préalable la tenue d'une réunion avec des représentants de l'autorité compétente et, le cas échéant, d'autres services ou organes. L'autorité compétente pourrait aussi prendre elle-même l'initiative d'une telle réunion. L'avant-projet ne prévoit pas que le public soit associé à cette réunion. Celle-ci est destinée à permettre aux participants de débattre du projet. Le texte prévoit que 'le porteur de projet ou son représentant établit un procès-verbal non décisionnel de la réunion'.

⁸ Avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2016 'abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1bis, p. 194).

En ce qui concerne les projets qui, au moment de l'instruction de la demande de certificat ou de permis, seront soumis à une procédure de participation du public, la disposition en projet s'expose à critique au regard, notamment, de la Convention d'Aarhus, en tant qu'elle est en défaut d'associer le public. En effet, selon l'article 6, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, 'chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence'⁹.

La disposition doit donc être revue en conséquence ».

La disposition proposée appelle *mutatis mutandis* la même observation.

E. Amendement n° 35 (article 207 du projet)

L'amendement n° 35 a pour objet d'insérer un 1°/2 dans l'article 275 du CoBAT afin de prévoir que la délivrance des renseignements urbanistiques que les communes sont tenues de communiquer soit subordonnée au paiement d'une redevance unique fixée par le gouvernement. L'article 275 du CoBAT est modifié par l'article 207 du projet.

Le texte ne précise pas comment sera calculé le montant de la redevance ni quelles prestations celle-ci est censée rétribuer.

Par comparaison, l'article 5 de l'ordonnance du 18 mars 2004 'sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après l'ordonnance du 18 mars 2004) dispose que :

« L'accès aux données incorporées dans les documents écrits s'exerce, au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par communication d'une copie. Le gouvernement détermine les conditions auxquelles la communication d'une copie de tout ou partie d'une donnée est soumise à une redevance; le montant de celle-ci ne peut pas dépasser le coût du support de l'information et de sa communication et doit être communiqué au demandeur au moment de sa demande.

L'accès aux registres ou listes publics établis ou tenus à jour conformément à l'article 10 et la consultation sur place des informations demandées sont gratuits ».

Aux termes de l'article 4, § 8, de la Convention d'Aarhus :

« Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer

⁹ Note de bas de page 85 de l'avis cité : Voir déjà, dans un sens similaire, l'avis 42.503/4 donné le 25 avril 2007 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 septembre 2007 'modifiant les articles 1^{er}, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant un article 42bis et modifiant les articles 1^{er}, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er}bis, 1^{er}ter, 2bis et 9bis' (Doc. parl., Parl. wall., 2006-2007, n° 611/1, p. 66), ainsi que l'avis 54.075/4 donné le 28 octobre 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 24 avril 2014 que le présent avant-projet tend à modifier (Doc. parl., Parl. wall., 2013-2014, n° 942/1, pp. 154 et 155).

à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable »¹⁰⁻¹¹.

De même, il ressort de l'article 5 de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil' que :

- « 1. L'accès aux registres ou listes publics établis et tenus à jour comme prévu à l'article 3, paragraphe 5, et la consultation sur place des informations demandées sont gratuits.
2. Les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable.
3. Lorsque des redevances sont exigées, les autorités publiques publient et mettent à la disposition des demandeurs le barème de ces redevances, ainsi que des informations relatives aux cas dans lesquels elles perçoivent ou renoncent à percevoir ces redevances ».

En conséquence, le texte doit préciser les éléments essentiels concernant le calcul de la rétribution dans le respect des principes qu'énoncent la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE citées ci-dessus¹².

F. Amendement n° 41 (article 98 du projet)

L'amendement n° 41 tend à insérer à l'article 123 du CoBAT les mots « conformément aux dispositions du code civil » entre les mots « dans l'intérêt du bon aménagement des lieux » et les mots « ordonner par ».

Aux termes de la justification de l'amendement :

« La notion de 'bon aménagement des lieux' reprise dans le CoBAT trouve sa justification dans le fait d'éviter que les décisions d'urbanisme soient en contradiction avec le Code Civil (vues droites, vues obliques, ...) même si la demande respecte les règlements urbanistiques. Dans les faits, cette notion semble parfois être utilisée de façon abusive par certaines administrations à court d'argument urbanistique, pour rejeter un projet. Nous proposons donc, pour éviter cela, de mentionner explicitement la référence aux dispositions du Code Civil ».

L'article 123 en projet du CoBAT que l'amendement tend à modifier ne s'applique qu'à l'hypothèse dans laquelle le conseil communal décide qu'il y a lieu à modification d'un permis de lotir et qu'il souhaite, dans l'attente de cette modification, ordonner la suspension de la

¹⁰ L'avis 54.383/4 donné le 27 novembre 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 avril 2014 'modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires', rappelle que « le droit d'accès à l'information en matière d'environnement [...] s'applique, notamment, en matière d'urbanisme : voir sur ce point, C.E., 19 juillet 2006, Housieaux, n° 161.407 et C.E., 19 avril 2013, a.s.b.l. Inter Environnement Bruxelles, n° 223.224, ainsi que l'article 3, 2°, g), de l'ordonnance du 18 mars 2004 'sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale' » (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-481/1, p. 24, note de bas de page n° 2).

¹¹ C.E., 22 septembre 2015, a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles, n° 232.282.

¹² Voir également C.E., 3 décembre 2004, Poulana, n° 138.013.

vente, de la location pour plus de neuf ans, de la constitution d'emphytéose ou de superficie de tout ou partie des parcelles visées par le permis de lotir.

D'un autre côté, si les dispositions du Code civil peuvent être prises en compte par l'autorité quand elle y voit une expression du bon aménagement des lieux¹³, il reste que la compatibilité d'un projet urbanistique avec le bon aménagement des lieux, à laquelle est subordonnée la délivrance d'une autorisation urbanistique, ne se réduit pas à sa conformité aux dispositions du Code civil¹⁴.

L'ajout proposé par l'amendement n'est pas admissible.

G. Amendement n° 49 (article 115 du projet)

L'amendement n° 49 tend à remplacer à l'article 175/8, 3°, en projet, les mots « et/ou » par le mot « et ». La section de législation observe que les mots « et/ou » sont repris de l'article 5, paragraphe 1, c), de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (ci-après la directive 2011/92/UE).

Suivre cet amendement aboutirait donc à contrevenir à l'obligation de la transposition complète de la directive 2011/92/UE.

La même observation peut être formulée au sujet de l'amendement n° 50 relatif à l'article 123 du projet remplaçant l'article 175/16, 3°, du CoBAT.

H. Amendement n° 51 (article 123 du projet)

L'amendement n° 51 tend à remplacer l'article 175/16, 4°, en projet du CoBAT par la disposition suivante :

« 4° une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le demandeur, ainsi que des alternatives en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet et du chantier sur l'environnement, en ce compris l'abandon du projet ».

La rédaction de cette disposition est obscure ; elle ne permet pas de comprendre la différence qui est faite entre, d'une part, les « solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le demandeur » et, d'autre part, les « alternatives en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques » et qui ne figure pas à l'article 5, paragraphe 1, d), de la directive 2011/92/UE.

¹³ C.E., 21 février 2017, Mathelin, n° 237.430.

¹⁴ Jugé ainsi que les droits que tiendrait le bénéficiaire du permis d'urbanisme de l'application des règles du Code civil ne dispensent pas l'autorité administrative d'apprécier la demande de permis en fonction des exigences du bon aménagement des lieux (C.E., 26 août 2004, Bultot, n° 134.401). Voir aussi, C.E., 20 février 2012, Coulon, n° 218.135.

I. Amendement n° 53 (article 123/1 nouveau)

L'amendement n° 53 tend à insérer dans le CoBAT un article 175/16/1 rédigé comme suit :

« Le Gouvernement agréé, en application des articles 70 et suivants de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui peuvent être désignées en qualité de chargé d'étude pour les rapports d'incidences ».

L'article 70 de l'ordonnance du 5 juin 1997 ne prévoit pas que le rapport d'incidences relatif à la demande de permis d'environnement doive être rédigé par un chargé d'étude agréé. En cas de projet mixte, il serait incohérent que le rapport relatif à la demande de permis d'urbanisme doive être établi par une personne agréée tandis que celui qui a trait à la demande de permis d'environnement ne serait pas soumis à cette obligation. En vertu de l'article 176/1 en projet du CoBAT, modifié par l'article 102 du projet (ancien article 124, § 2, CoBAT), les demandes de certificat ou de permis d'environnement font l'objet, en cas de projet mixte, d'un unique rapport d'incidences. La modification proposée par l'amendement doit donc être également prévue pour le certificat et le permis d'environnement.

J. Amendement n° 55 (article 11 du projet)

Sans qu'il soit besoin de se départir de l'avis 59.771/4, la section de législation attire l'attention sur deux corollaires du régime envisagé.

En premier lieu, l'avis préalable porte, en vertu de l'article 11, § 1^{er}/1, du CoBAT en projet ¹⁵, « sur les lignes de conduite que le demandeur est invité à suivre dans l'élaboration de son projet afin de préserver l'intérêt patrimonial du bien » ¹⁶. Donné avant l'instruction complète de la demande, et notamment avant les mesures particulières de publicité s'il y en a, l'avis préalable ne pourra pas être considéré comme liant juridiquement la Commission royale des Monuments et des Sites ainsi que l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis, en ce qui concerne l'admissibilité patrimoniale du projet, sur laquelle elles pourraient, après examen exhaustif du dossier, estimer devoir revenir moyennant due motivation.

En second lieu, une difficulté pourrait surgir dans l'hypothèse où la commission ne communiquerait pas d'avis dans les délais prévus par l'article 11, § 1^{er}/1 pour l'avis préalable et par l'article 177 pour l'avis définitif et où le fonctionnaire délégué au patrimoine déciderait de poursuivre la procédure sans tenir compte d'un avis non transmis dans les délais. Le permis d'urbanisme valant également autorisation patrimoniale, il ne pourrait pas être délivré sans que le dossier administratif établisse que l'autorité compétente pour l'accorder est pleinement informée

¹⁵ Cette disposition fait l'objet de l'amendement n° 55 déposé par le Gouvernement.

¹⁶ Selon le commentaire des articles (page 24) : « À ce stade, il ne s'agira évidemment pas pour la CRMS de donner un avis détaillé sur le projet, ce dernier n'étant pas encore finalisé, mais d'informer le demandeur de permis, dès le stade de la conception de son projet, des lignes de conduite qu'il est invité à suivre pour assurer la préservation de l'intérêt patrimonial du bien concerné. La CRMS devra motiver formellement cet avis afin de permettre tant au demandeur de permis qu'à l'autorité délivrante et aux tiers intéressés de comprendre les raisons qui sous-tendent la position adoptée ».

par d'autres voies que l'avis de la commission de l'enjeu patrimonial du projet urbanistique et que sa décision soit motivée en la forme au sujet de la dimension patrimoniale de celui-ci. À défaut, il y aurait dans ce cas de figure un recul sensible de la protection patrimoniale.

K. Amendement n° 58 (article 22 du projet)

La rédaction du nouvel alinéa 2 est malheureuse, dans le texte français, dans la mesure où la proposition « dans les quinze jours de la réception de l'avis de la commission régionale » semble se rapporter aux « réclamations et observations émises ».

La même observation vaut pour l'article 30/5 en projet (amendement n° 61 – article 32 du projet) et pour l'article 89/3, § 2, en projet (amendement 69, article 67 du projet).

L. Amendement n° 69 (article 67 du projet)

Il existe une divergence dans la phrase liminaire de l'article 67 du projet entre la version française qui modifie tout l'article 89/3, § 2, en projet tandis que la version néerlandaise ne remplace que le troisième alinéa de ce paragraphe ¹⁷.

M. Amendement n° 93 (article 167 du projet)

L'amendement n° 93 vise à remplacer l'article 194/1, § 2, en projet qui fixe le délai de suspension lié à la prise en considération d'un acte administratif distinct ; il prévoit que ce délai « prend fin à la date à laquelle l'acte administratif distinct est définitivement adopté ».

La justification de l'amendement expose que

« s'il est proposé de choisir la date d'adoption de l'acte plutôt que celle de sa notification, c'est, d'une part, parce que rien ne garantit que le destinataire de cet acte distinct sera toujours le demandeur de permis (et que celui-ci ne doit pas voir le délai de délivrance du permis qu'il sollicite recommencer à courir à une date dont il n'aura pas connaissance) et, d'autre part, parce que la date d'adoption est univoque et identifiable par toute personne concernée, ce qui renforce la sécurité juridique indispensable désormais pour calculer le délai de rigueur de délivrance du permis ».

Il reste que si l'acte administratif distinct est susceptible de faire l'objet d'un recours administratif dans un délai de rigueur et que si ce recours n'est pas exercé dans ce délai, l'acte en question ne deviendra définitif qu'à l'échéance de ce délai, celle-ci pouvant dépendre de sa notification à une personne autre que le demandeur de permis.

Dès lors, il convient de remplacer les mots « définitivement adopté » par les mots « est devenu définitif ».

¹⁷ L'attention de l'auteur est attirée sur la rédaction similaire de l'article 18, § 5, en projet (article 22 du projet) et article 25, § 5, en projet (article 27 du projet).

O. Amendement n° 99 (article 225 du projet)

L'amendement n° 99 modifie l'article 225 du projet, lequel tend à remplacer l'article 330, § 3, du CoBAT.

Aux termes de l'amendement :

« Modifier l'article 330, § 3, en projet comme suit :

1° à l'alinéa 2, remplacer les mots 'L'article 124, l'article 125' par les mots 'L'article 125' ;

2° Remplacer l'alinéa 3 par ce qui suit :

'Le Gouvernement détermine le contenu du dossier de demande de permis d'urbanisme de régularisation simplifiée, lequel doit contenir l'avis préalable du Service d'incendie et d'aide médicale urgente, à moins qu'il n'en soit dispensé en application de l'article 126, § 4, ou 177, § 4. Le dossier permet de constater que les actes et travaux concernés répondent aux conditions visées à l'alinéa 1^{er} ».

Sous ces deux réserves, le texte amendé est semblable à celui qui figurait dans l'avant-projet soumis à la section de législation sous l'article 208. Il tend ainsi à établir un régime d'« amnistie » pour des actes et des travaux exécutés en infraction avant une date déterminée.

À l'égard d'un régime similaire, dans l'avis 61.006/4 donné le 16 mars 2017 sur une proposition de décret du Parlement wallon 'modifiant l'article 1^{er} du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement Territorial'¹⁸, la section de législation a rappelé ce qui suit :

« Dans son principe, ce régime n'appelle pas d'objection.

Il doit toutefois être revu pour tenir compte de ce qui suit :

a) Selon la proposition de décret, le régime envisagé s'appliquerait à des actes ou à des travaux exécutés avant le 1^{er} mars 1998.

À propos du choix de cette date, les développements contiennent l'explication suivante :

'La date du 1^{er} mars 1998 correspond à la date de l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine qui constituait, avant la réforme instituant le CoDT, la modification la plus importante. En effet, ce décret a réformé tout le droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de sorte que l'on pourrait parler de 'nouveau code wallon'.

Cette explication ne suffit pas à justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, le choix du 1^{er} mars 1998 comme étant la date pivot pour l'application du régime envisagé.

¹⁸ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 739/2, pp. 2-4.

En effet, la référence qui est faite à la date de l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 ne pourrait être tenue pour pertinente que s'il était établi que ce décret a inséré dans l'ordonnancement juridique des dispositions nouvelles dont le contenu propre est de nature à justifier aujourd'hui l'adoption du régime envisagé par les auteurs de la proposition, eu égard à l'objet de celle-ci et aux objectifs qu'elle poursuit¹⁹.

Les développements de la proposition, qui, en substance, se limitent à souligner l'importance du décret du 27 novembre 1997 dans l'évolution du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, formulent des considérations trop générales pour que l'on puisse admettre qu'il est satisfait à cette condition.

b) En présumant conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme les actes et les travaux exécutés avant le 1^{er} mars 1998, la proposition de décret a notamment pour effet de régulariser des actes ou des travaux exécutés sans le permis requis²⁰.

Parmi ces actes et ces travaux, il en est qui correspondent à des projets pour lesquels la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' – laquelle a, entre-temps, été remplacée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' – imposait qu'ils soient soumis à une procédure de demande d'autorisation impliquant un processus d'évaluation des incidences sur l'environnement ou chargeait les États membres de déterminer, en respectant diverses règles, s'ils devaient l'être.

Aussi, la question se pose de savoir si, en ce qui concerne les actes et les travaux entrant dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE et qui ont été réalisés depuis la date ultime à laquelle il incombait aux États membres de se conformer à cette directive – à savoir le 3 juillet 1988²¹ –, la proposition de décret est admissible au regard du droit de l'Union européenne.

Dans un arrêt dans lequel était en cause une disposition de droit autrichien qui considérait comme autorisés en vertu de la loi des projets dont l'autorisation ne pouvait plus faire l'objet d'un recours, la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré ceci :

‘36. Le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que les règles nationales permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-

¹⁹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Comparer avec la référence à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 'organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme', que font, d'une part, l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT pour déterminer la date d'exécution de travaux sans le permis requis ou en méconnaissance de celui-ci, à partir de laquelle le maintien desdits travaux est constitutif d'une infraction, et, d'autre part, l'article 4.2.14, § 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire pour fixer la date d'édification des constructions existantes avant laquelle celles-ci sont réputées autorisées pour l'application de ce code. La date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 est pertinente pour justifier l'application des dispositions en question, en raison du fait que le maintien de travaux irréguliers au regard de la législation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire n'a été érigé en infraction de manière certaine que par la loi du 29 mars 1962 et pour des constructions érigées après l'entrée en vigueur de celle-ci (sur cette question, lire J. VAN YPERSELE et M. BOES, « Infractions d'urbanisme : quelques réflexions sur l'évolution de leur champ d'application depuis la loi du 29 mars 1962 à nos jours », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, sous la direction de M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME, Limal, Anthemis, 2013, pp. 201 et sv., n^{os} 10, 34 et 59).

²⁰ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Le commentaire de l'article 2 indique qu'expressément qu'en faisant état du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la proposition vise, entre autres, les permis. Il en déduit que la proposition consacre une « présomption de permis ».

²¹ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Selon son article 15 (lire : 12), § 1^{er}, la directive 85/337/CEE imposait aux États membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de trois ans à compter de sa notification, laquelle est intervenue le 3 juillet 1985.

ci. Une telle possibilité est toutefois subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et donc qu'elle demeure exceptionnelle (arrêt du 3 juillet 2008, Commission/Irlande, C-215/06, EU:C:2008:380, point 57).

37. Partant, la Cour a jugé qu'une législation qui donne à un permis de régularisation, qui peut être délivré en dehors même de toutes circonstances exceptionnelles, les mêmes effets que ceux attachés à une autorisation d'urbanisme méconnaît les exigences de la directive 85/337. En effet, les projets pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement est requise doivent, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, être identifiés puis soumis, avant l'octroi de l'autorisation et, en conséquence, nécessairement avant d'être réalisés, à une demande d'autorisation et à ladite évaluation (arrêt du 3 juillet 2008, Commission/Irlande, C-215/06, EU:C:2008:380, point 61).

38. Il en va de même d'une mesure législative [...] qui semble permettre [...], sans même imposer d'évaluation ultérieure, et en dehors de toutes circonstances exceptionnelles particulières, qu'un projet qui aurait dû faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, soit réputé avoir fait l'objet d'une telle évaluation'²².

Au vu de l'enseignement de cet arrêt, et compte tenu du fait que la proposition de décret, qui régularise de manière générale et indifférenciée tous les actes et travaux exécutés avant le 1^{er} mars 1998, ne peut raisonnablement être considérée comme reposant sur des circonstances exceptionnelles particulières, il y a lieu d'observer qu'en l'état, elle méconnaît le droit de l'Union européenne en ce qu'elle s'applique aux actes et aux travaux qui remplissent la double condition d'entrer dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE et d'avoir été réalisés depuis le 3 juillet 1988.

[...]

Il conviendrait, pour éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination ainsi que de la séparation des pouvoirs, de viser aussi l'hypothèse où une décision judiciaire non précédée d'un procès-verbal de constat d'infraction et passée en force de chose jugée a, avant l'entrée en vigueur du CoDT, constaté la non-conformité d'actes ou de travaux à des règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

La section de législation ne peut que confirmer les observations ainsi formulées qui valent *mutatis mutandis* pour l'amendement examiné.

P. Amendement n° 104 (article 269/1 nouveau)

L'amendement n° 104 tend à insérer un nouvel article 35*bis* dans l'ordonnance du 5 juin 1997 relatif aux hypothèses dans lesquelles la demande de permis d'urbanisme est dispensée de la réalisation d'une nouvelle étude d'incidences. Son alinéa 2 dispose que

« lorsque le demandeur établit que les modifications intervenues après la délivrance du certificat d'environnement n'engendrent pas une modification substantielle des nuisances

²² Note de bas de page 4 de l'avis cité : C.J.U.E., (1^{ère} ch.), 17 novembre 2016, (Stadt Wiener Neustadt), C-348/15, E.U.:C:2016:882.

notamment au regard de l'annexe 2, il est dispensé de réaliser une nouvelle étude d'incidences ».

L'amendement ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par « une augmentation substantielle des nuisances », cette expression ne figurant pas à l'article 205, § 2, du CoBAT en projet auquel sa justification renvoie. Dans la directive 2011/92/UE, qui n'utilise pas le concept de « augmentation substantielle », les « nuisances » ne sont qu'une catégorie d'incidences (voir les annexes III et IV).

Le dispositif à l'examen sera précisé quant à son articulation avec l'article 205, § 2, du CoBAT, et ce dans le strict respect de la transposition de la directive 2011/92/UE.

La même observation vaut pour l'amendement n° 109 relatif à l'article 279/1 du projet insérant un nouvel article 46bis dans l'ordonnance du 5 juin 1997.

Q. Amendement n° 108 (article 277 du projet)

L'amendement n° 108 tend à remplacer tout l'article 277 du projet d'ordonnance. Il apporte quatre modifications partielles à l'article 43, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 et il vise à remplacer les alinéas 2 et 3 du même paragraphe par un nouvel alinéa 2.

La méthode utilisée par l'amendement laisse incertain le sort à réserver à l'actuel alinéa 4 de ce paragraphe que le projet initial avait pourtant pour objet de modifier en son 4°.

La section de législation se demande par ailleurs si l'amendement atteint tous les objectifs que sa justification lui assigne, ainsi l'étude d'incidences dont l'élaboration demande plus de six mois.

R. Amendement n° 122 (article 214 du projet)

L'amendement n° 122 tend à compléter l'article 214, 3°, du projet afin de prévoir à l'article 300, 2°/1, nouveau, du CoBAT, que le fait pour toute personne autre que l'auteur de l'infraction visée au 1° de sciemment poursuivre des actes ou maintenir des travaux exécutés sans permis ou au-delà de la validité du permis ou encore après l'annulation de celui-ci, n'est érigé en infraction qu'« au-delà d'un délai raisonnable et proportionné aux mesures nécessaires pour mettre fin à l'irrégularité ».

La section de législation se demande, en présence d'une formulation aussi vague, si cet amendement qui ne fixe pas le point de départ du délai ²³ et qui ne permet pas à l'administré de déterminer à l'avance la durée du délai à l'issue duquel il est en infraction, apporte à la disposition amendée la sécurité juridique nécessaire.

²³ Par comparaison, l'article 300, 2°/1, alinéa 2, en projet prévoit que le délai de prescription court à compter de la date de la réception par l'intéressé du procès-verbal dressé « à son encontre » en application de l'article 300/1.

L'auteur est invité à réexaminer cet aspect ²⁴.

Indépendamment de ce qui précède, il y a une discordance entre les versions néerlandaise et française de l'article 300, 2^o/1, alinéa 1^{er}, en projet auquel il faut remédier.

S. Amendement n° 123 (article 214 du projet)

L'ajout du membre de phrase « en ce compris l'amende administrative visée à l'article 313/2 (du présent Code) » est malencontreux car l'article 300 fixe les infractions et les articles 306 et 303/3 fixent respectivement les bases légales des amendes pénales et administratives. La prescription ne doit viser que les faits quelle que soit la procédure mise en œuvre pour les sanctionner, la voie pénale ou la voie administrative.

Le texte proposé sera revu à la lumière de cette observation.

*

²⁴ Voir à cet égard, C.C., 11 mars 2009, n° 40/2009, B.18.1.

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

Wat die drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 21 september 2016 advies 59.771/4 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen en tot wijziging van aanverwante wetgevingen’ (hierna: advies 59.771/4).

Het voorontwerp is daarna op tal van punten gewijzigd voordat het als ontwerp is ingediend bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.¹ Sommige van die wijzigingen strekken ertoe tegemoet te komen aan opmerkingen die geformuleerd zijn in het advies van de afdeling Wetgeving. Andere opmerkingen in dat advies werden daarentegen genegeerd.

Het komt de afdeling Wetgeving niet toe om zich in dit advies uit te spreken over de wijzigingen die in het voorontwerp aangebracht zijn nadat advies 59.771/4 verstrekt is. Het komt haar evenmin toe om vast te stellen of sommige van die wijzigingen, wanneer ze ertoe strekken tegemoet te komen aan de opmerkingen die in dat advies gemaakt zijn, daaraan al dan niet op adequate wijze tegemoetkomen, noch overigens om terug te komen op de opmerkingen die genegeerd zouden zijn.

Deze adviesaanvraag heeft dan ook alleen betrekking op de amendementen genummerd van 1 tot en met 125 die bij de commissie ingediend zijn, en niet op het ontwerp van ordonnantie als zodanig.

Normaliter bespreekt de afdeling Wetgeving elk van de amendementen die haar voorgelegd worden, waarbij ze nagaat of het aanleiding geeft tot een opmerking op grond van de bevoegdheid of van de criteria die in de adviespraktijk vastgesteld zijn. Gezien de huidige werklast van de afdeling Wetgeving, het aantal dossiers dat haar voorgelegd is, de omvang of de complexiteit van een aantal ervan, en meer bepaald van dit dossier, heeft de afdeling Wetgeving zich verder in dit advies beperkt tot het onderzoek van de amendementen die volledig nieuw zijn en die niet vallen onder de categorieën gedefinieerd op grond van de voornoemde criteria.

Bovendien houden heel wat amendementen die voor advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden, beleidskeuzen in, waarover de afdeling Wetgeving zich evenmin hoort uit te spreken.

¹ *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-451/1.

Anders dan in vorige adviezen, is geen exhaustieve opsomming gemaakt van de amendementen waarover geen enkele opmerking wordt gemaakt.

Daarenboven heeft de afdeling Wetgeving zich in die omstandigheden strikt beperkt tot haar wettelijke opdracht. Het is immers niet mogelijk geweest de tekst exhaustief te onderzoeken, ook al beperkt dat onderzoek zich – zoals thans inderdaad het geval is bij zoveel amendementen – tot de drie punten die vermeld zijn in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, te weten de bevoegdheid van de steller van de tekst die aan de afdeling Wetgeving voorgelegd wordt, de verenigbaarheid van die tekst met de bepalingen van een hogere rangorde en de te vervullen voorgeschreven vormvereisten.

Er kan dan ook niets afgeleid worden uit het feit dat in dit advies niets gezegd wordt over sommige bepalingen of bepaalde kwesties.²

Bovendien hebben bepaalde amendementen tot gevolg dat een hele reeks gedeeltelijke wijzigingen aangebracht worden in eenzelfde bepaling of eenzelfde lid. Zo brengt de regering bij amendement 103 op artikel 267 van het ontwerp vier gedeeltelijke wijzigingen aan in artikel 32, § 2, eerste lid, van “de OMV” (lees: de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’), vervolgens twee gedeeltelijke wijzigingen in het tweede lid van hetzelfde artikel, heft het het derde lid op en voegt het “aan het einde van de paragraaf” een nieuw lid toe. Dergelijke bepalingen in een ontwerp blijken moeilijk leesbaar te zijn.

Voorts moet de volledige tekst van beide taalversies aandachtig nagelezen worden.³

BIJZONDERE OPMERKINGEN

A. Amendementen 7 en 8 (artikel 32 van het ontwerp)

Het zevende en het achtste amendement, waarbij artikel 32 van het ontwerp van ordonnantie gewijzigd wordt, strekken ertoe in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna het BWRO genoemd) een artikel 30/1/1 in te voegen om voor elk richtplan van aanleg een begeleidingscomité op te richten dat, krachtens het nieuwe artikel 30/3, § 1/1, dat ingevoegd wordt bij het achtste amendement, ermee belast zou worden aanbevelingen te doen over de richtlijnen, de keuzes en de programmering van het plan.

Het ontworpen artikel 30/1/1 bepaalt dat in dat comité, dat voorgesteld wordt als een informatie- en inspraakorgaan, “vertegenwoordigers van de plaatselijke besturen van de gemeenten die binnen de perimeter van het plan vallen, vertegenwoordigers van de bewoners alsook sociale, culturele en economische actoren binnen de perimeter van het Plan” zitting zullen hebben. Verderop in de tekst staat nog het volgende: “Deelneming aan dat orgaan is vrij, op uitnodiging van het Gewest”.

² Zie in dezelfde zin advies 60.146/4, gegeven op 30 november 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van 22 december 2016 van de Waalse Regering ‘tot vorming van het reglementair deel van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling’ en het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling - reglementair deel.

³ Zie inzonderheid amendement 2.

In de verantwoording van amendement 7 staat het volgende:

“Het is belangrijk dat er voor zo’n belangrijke en structurerende plannen een regeling voor informatie en inspraak van de stakeholders wordt opgezet van bij het begin van de reflectie over het plan. Overeenkomstig het Verdrag van Aarhus mogen informatie en inspraak niet worden beperkt tot het openbaar onderzoek aan het einde van het proces.”

Op te merken valt dat de ontworpen bepaling bijzonder onnauwkeurig is wat de samenstelling van het begeleidingscomité betreft, en dat het amendement dienaangaande overigens geen enkele machtiging aan de Regering bevat.

Zo valt op basis van de tekst niet uit te maken wie de “bewoners” zijn die in het begeleidingscomité vertegenwoordigd worden – zijn de eigenaars die zelf geen inwoner zijn uitgesloten? –, hoe de vertegenwoordigers van die bewoners gekozen worden, en volgens welke criteria de sociale, culturele en economische actoren binnen de perimeter van het plan bepaald worden.⁴ De samenstelling van de commissie moet op limitatieve wijze opgegeven worden en er moet duidelijk aangegeven worden hoe elke categorie van leden ervan wordt bepaald.⁵ Indien het de bedoeling is een comité in te stellen dat voldoende representatief is, zou bovendien nader omschreven moeten worden met welke procedure dat doel kan worden bereikt,⁶ in het bijzonder door een openbare oproep te doen bij geïnteresseerde personen of verenigingen.

Aangezien het volgens de verantwoording van het amendement de bedoeling is om te zorgen voor inspraak overeenkomstig het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna het Verdrag van Aarhus genoemd),⁷ mag niet uit het oog verloren worden dat, krachtens artikel 7 van dat Verdrag, het publiek dat inspraak kan krijgen door de betreffende overheidsinstantie aangewezen wordt “met inachtneming van de doelstellingen van dit Verdrag”, en dat onder “het betrokken publiek” volgens artikel 2, lid 5, van het Verdrag verstaan wordt “het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn”.

Het verdient des te meer aanbeveling om de samenstelling van het begeleidingscomité nauwkeurig te regelen daar dat orgaan overeenkomstig artikel 6, lid 8, van

⁴ Vergelijk met artikel 2, 30°, van de ordonnantie van 6 oktober 2016 ‘houdende organisatie van de stedelijke herwaardering’.

⁵ Advies 43.788/2, dat op 28 november 2007 gegeven is over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de voorwaarden en de procedure inzake de toekenning van een projecttoelage, als bedoeld in artikel 2.13.2 (programma 56/5) van de wet van de 28 december 2006 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2007, ter bevordering van de veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/43788/2.pdf>.

⁶ Advies 32.545/4, dat op 16 januari 2002 gegeven is over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 4 juni 2002 ‘tot regeling van de samenstelling en de werking van het raadgevend comité bij de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/32.545/4.pdf>.

⁷ Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998’, goedgekeurd bij de wet van 17 december 2002.

het Verdrag van Aarhus en krachtens het voorgestelde artikel 30/3, § 1/1 (amendement 8) aanbevelingen doet waarmee naar behoren rekening moet worden gehouden.

B. Amendement 30 (artikel 32 van het ontwerp)

Ook amendement 30 strekt tot wijziging van artikel 32 van het ontwerp van ordonnantie en wel om bij het ontworpen artikel 30/3, § 1, een raad voor stedelijke inrichting (hierna RSI genoemd) op te richten in verband waarmee bepaald wordt dat de Regering in overleg met die raad het ontwerp van richtplan van aanleg alsook het milieueffectenrapport zou opstellen.

Volgens het amendement zou die raad een “informatie- en inspraakorgaan” zijn waarin “ten minste de gemeenten, de bewoners, de sociale, culturele en economische actoren” samengebracht zouden worden en zou de Regering er voor het overige mee belast worden de samenstelling en de “voorwaarden voor de uitvoering en de organisatie van de RSI” vast te stellen.

Het vijfde lid van de ontworpen paragraaf luidt als volgt:

“De regering roept de RSI bijeen en licht daar de inzet van het richtplan van aanleg toe. Na deze gedachtewisseling evalueert de regering of er wijzigingen aan het plan aangebracht moeten worden. De RSI wordt bijengeroepen in de fase van de opstelling maar ook in de fases van de uitvoering van het richtplan van aanleg.”

Hoewel het de bedoeling van de stellers van het amendement is om een orgaan op te richten waarin met de “stadsplanners” en de bevolking van gedachten gewisseld kan worden teneinde mee te werken aan de opmaak van het richtplan van aanleg en het milieueffectenrapport, neemt zulks niet weg dat de ontworpen bepalingen zo onnauwkeurig zijn dat op basis daarvan niet ingeschat kan worden wat de draagwijdte van het optreden van de Raad voor stedelijke inrichting is terwijl de opdracht die aan de Regering toevertrouwd wordt niet volstaat om de onnauwkeurigheid van de ontworpen wetgevende tekst te verhelpen.

Uit die tekst valt immers moeilijk op te maken welke categorieën personen lid van de raad zullen kunnen worden of aan de werkzaamheden ervan zullen kunnen deelnemen, in welke fases van de opmaak van het ontwerp het Gewest de raad, die volgens het amendement “meermaals” zal samenkomen, bijeen dient te roepen, volgens welke principes de raad zal functioneren en wat de precieze juridische draagwijdte is van de besluiten van dat orgaan waarmee de Regering overleg dient te plegen.

Het amendement dient dan ook aldus aangevuld te worden dat op zijn minst wordt gepreciseerd welke principes de Regering in acht behoort te nemen bij het bepalen van de samenstelling, de werkwijze en de opdrachten van de voorgestelde raad.

C. Amendement 31 (artikel 32 van het ontwerp)

Het ontworpen artikel 30/2 luidt als volgt:

“Het richtplan van aanleg gaat uit van de richtsnoeren van het gewestelijk ontwikkelingsplan dat van kracht is op de dag dat het wordt goedgekeurd en geeft de grote principes aan voor de inrichting of herinrichting van het grondgebied waarop het betrekking heeft, met name op het vlak van.

- programmering van de bestemmingen;
- structurering van de wegen, de openbare ruimten en het landschap;
- kenmerken van de constructies;
- bescherming van het erfgoed;
- mobiliteit en parkeren.”

Amendement 31 strekt ertoe de woorden “met name” te schrappen in artikel 30/2 van het BWRO, dat gewijzigd wordt bij artikel 32 van het ontwerp, en aldus, volgens de indieners van dat amendement, een “precies kader” vast te stellen.

Met het oog op het bereiken van dat doel, dat erin bestaat te zorgen voor een minimum aan rechtszekerheid, dienen de zaken die aan bod kunnen komen in het richtplan van aanleg, in de bepalingen die een verordenend karakter kunnen krijgen, op limitatieve opgesomd te worden in plaats van op louter enuntiatieve wijze door het gebruik van de uitdrukking “met name”. Om te zorgen voor enige flexibiliteit wat de inhoud van het plan betreft, kan het indicatieve gedeelte ervan echter wel door middel van voorbeelden verduidelijkt worden.

D. Amendement 33 (nieuw artikel 99/1)

Amendement 33 strekt ertoe in het BWRO een artikel 123/4 in te voegen om de aanvrager van de vergunning de mogelijkheid te bieden te vragen dat een “projectvergadering” gehouden wordt.

In de verantwoording van het amendement wordt gepreciseerd dat het doel van die informatieve vergadering er niet in bestaat een principiële of administratieve beslissing te nemen, aangezien de notulen van de vergaderingen niet als een beslissing worden beschouwd.

Met het oog op de rechtszekerheid dient deze belangrijke precisering in het dispositief van het artikel opgenomen te worden en moet eraan worden toegevoegd dat de notulen van de projectvergadering geen enkele beslissing bevatten inzake het al dan niet toekennen van een toekomstige vergunning.

Meer fundamenteel dient in de tekst ook rekening gehouden te worden met artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft in advies 57.550/4, dat ze op 30 juni 2015 gegeven heeft over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘modifiant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128

et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie et formant le Code du Développement Territorial':⁸

“De ontworpen bepaling strekt ertoe aan de persoon die voornemens is een aanvraag van een attest of een vergunning in te dienen, de mogelijkheid te bieden te verzoeken dat vooraf een vergadering gehouden wordt met vertegenwoordigers van de bevoegde overheid en in voorkomend geval van andere diensten of organen. De bevoegde overheid zou ook zelf het initiatief voor een dergelijke vergadering kunnen nemen. Het voorontwerp bepaalt niet dat het publiek bij die vergadering betrokken dient te worden. De bedoeling van die vergadering bestaat erin de deelnemers de kans te geven het project te bespreken. De tekst bepaalt dat ‘de projectontwerper of diens vertegenwoordiger de vergadering [ter informatie notuleert]’.

Wat de projecten betreft waarvoor een inspraakprocedure vereist is op het ogenblik waarop de aanvraag om attest of vergunning wordt onderzocht, staat de ontworpen bepaling bloot aan kritiek, meer bepaald in het licht van het Verdrag van Aarhus, doordat het publiek daarbij niet betrokken wordt. Artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus luidt immers als volgt: ‘Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.’⁹

De bepaling dient dan ook dienovereenkomstig herzien te worden.”

De voorgestelde bepaling geeft *mutatis mutandis* aanleiding tot dezelfde opmerking.

E. Amendement 35 (artikel 207 van het ontwerp)

Amendement 35 strekt ertoe in artikel 275 van het BWRO in te voegen teneinde te bepalen dat een door de regering vastgestelde enige retributie betaald dient te worden voor het verkrijgen van de stedenbouwkundige inlichtingen tot het verstrekken waarvan de gemeenten gehouden zijn. Artikel 275 van het BWRO wordt gewijzigd bij artikel 207.

In de tekst wordt niet nader bepaald hoe het bedrag van de retributie moet worden berekend noch welke prestaties geacht worden tegenover die retributie te staan.

⁸ Voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van 20 juli 2016 ‘tot opheffing van het decreet van 24 april 2014 tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Energie, tot opheffing van de artikelen 1 tot 128 en 129^{quater} tot 184 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot vorming van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling’ (*Parl.St. W.Parl. 2015-16, nr. 307/1bis*, 194).

⁹ Voetnoot 85 van het geciteerde advies: Zie in soortgelijke zin reeds advies 42.503/4, dat op 25 april 2007 gegeven is over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 20 september 2007 ‘tot wijziging van de artikelen 1, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 en 181 van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium en tot invoeging van artikel 42^{bis} en tot wijziging van artikelen 1, 4 en 10 van het decreet van 11 maart 2004 betreffende de ontsluitingsinfrastructuur voor economische bedrijvigheid en tot invoeging van de artikelen 1^{bis}, 1^{ter}, 2^{bis} en 9^{bis}’ (*Parl.St. W.Parl. 2006-07, nr. 611/1*, 66), alsook advies 54.075/4, dat op 28 oktober 2013 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 24 april 2014 dat door het voorliggende voorontwerp zou worden gewijzigd (*Parl.St. W.Parl. 2013-14, nr. 942/1*, 154 en 155).

Ter vergelijking wordt verwezen naar artikel 5 van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna de ordonnantie van 18 maart 2004 genoemd), dat als volgt luidt:

“De toegang tot gegevens in schriftelijke documenten geschiedt, naar keuze van de aanvrager, hetzij door raadpleging ter plaatse, hetzij door overhandiging van een kopie. De regering stelt de voorwaarden vast volgens welke het overhandigen van een kopie van een volledig of gedeeltelijk gegeven aan een vergoeding onderworpen is; het bedrag hiervan mag niet meer bedragen dan de kostprijs van de informatiedrager en de overhandiging ervan moet aan de aanvrager worden meegedeeld op het ogenblik van diens aanvraag.

De toegang tot openbare registers of lijsten die overeenkomstig artikel 10 zijn opgesteld en worden bijgewerkt, alsmede het raadplegen ter plaatse van de gevraagde informatie zijn gratis.”

Artikel 4, lid 8, van het Verdrag van Aarhus luidt als volgt:

“Elke Partij kan haar overheidsinstanties toestaan kosten te heffen voor het verstrekken van informatie, maar deze vergoeding gaat een redelijk gedrag niet te boven. Overheidsinstanties die voornemens zijn dergelijke kosten te heffen voor het verstrekken van informatie stellen aan verzoekers een overzicht beschikbaar van de vergoedingen die kunnen worden geheven, met vermelding van de omstandigheden waarin deze kunnen worden geheven of vrijstelling kan worden verleend en wanneer het verstrekken van informatie afhankelijk is van vooruitbetaling van dergelijke kosten.”¹⁰⁻¹¹

Artikel 5 van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad’, dat in soortgelijke bewoordingen gesteld is, luidt als volgt:

- “1. De toegang tot openbare registers of lijsten die zijn opgesteld en worden bewaard overeenkomstig artikel 3, lid 5, alsmede het raadplegen ter plaatse van de gevraagde informatie, zijn gratis.
2. Overheidsinstanties kunnen voor het verstrekken van milieu-informatie een vergoeding verlangen, doch zij moet redelijk zijn.
3. Worden vergoedingen verlangd, dan publiceren de overheidsinstanties een overzicht van de vergoedingen en van de voorwaarden waaronder zij deze verlangen of er vrijstelling van verlenen.”

¹⁰ In advies 54.383/4, dat op 27 november 2013 gegeven is over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 3 april 2014 ‘tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’ wordt opgemerkt dat “[h]et recht op toegang tot informatie betreffende het leefmilieu (...) inzonderheid inzake stedenbouw toepasselijk [is]: zie hierover de arresten van de Raad van State, RvS, 19 juli 2006, nr. 161.407, Housieaux, en RvS 19 april 2013, nr. 223.224, vzw Inter-Environnement Bruxelles, alsook artikel 3, 2°, g), van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (Parl.St. Br.Parl. 2013-14, nr. A-481/1, 24, voetnoot 2).

¹¹ RvS 22 september 2015, nr. 232.282, vzw Inter-Environnement Bruxelles.

Bijgevolg dienen in de tekst de essentiële elementen voor de berekening van de retributie vermeld te worden, met naleving van de principes vervat in het voornoemde Verdrag van Aarhus en in de bovenvermelde richtlijn 2003/4/EG.¹²

F. Amendement 41 (artikel 98 van het ontwerp)

Amendement 41 strekt ertoe in artikel 123 van het BWRO de woorden “, overeenkomstig de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek,” in te voegen tussen de woorden “in het belang van de goede plaatselijke aanleg” en de woorden “bij een met redenen omkleed besluit”.

De verantwoording van het amendement luidt als volgt:

“Het in het BWRO gehanteerde begrip ‘goede plaatselijke aanleg’ wordt verantwoord met het streven te vermijden dat de stedenbouwkundige beslissingen in strijd zijn met het Burgerlijk Wetboek (rechte uitzichten, schuine uitzichten), zelfs als de aanvraag de stedenbouwkundige verordeningen in acht neemt. In de praktijk lijkt het begrip soms verkeerdelijk te worden gebruikt door bepaalde besturen die geen stedenbouwkundige argumenten meer vinden om een project te weigeren. Om dat te vermijden, stellen we bijgevolg voor om de verwijzing naar de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek uitdrukkelijk te vermelden.”

Het ontworpen artikel 123 van het BWRO dat door het amendement zou worden gewijzigd, geldt alleen in het geval waarin de gemeenteraad beslist dat een verkavelingsvergunning dient te worden gewijzigd en in afwachting daarvan de schorsing wil gelasten van de verkoop of van de verhuring voor meer dan negen jaar, van de vestiging van een erfpacht of opstalrecht van het geheel of van een gedeelte van de in de verkavelingsvergunning begrepen percelen.

Hoewel de overheid rekening kan houden met de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek wanneer ze daarin de weergave ziet van de goede plaatselijke aanleg,¹³ neemt zulks echter niet weg dat de verenigbaarheid van een stedenbouwkundig project met de goede plaatselijke aanleg, wat een voorwaarde is voor de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning, niet volledig samenvalt met de overeenstemming ervan met de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.¹⁴

De toevoeging die bij het amendement voorgesteld wordt, kan niet aanvaard worden.

¹² Zie ook RvS 3 december 2004, nr. 138.013, Poulena.

¹³ RvS 21 februari 2017, nr. 237.430, Mathelin.

¹⁴ Er is geoordeeld dat de rechten die de begunstigde van de stedenbouwkundige vergunning zou ontleen aan de toepassing van de regels van het Burgerlijk Wetboek, de bestuurlijke overheid er niet van vrijstellen de vergunningsaanvraag te beoordelen aan de hand van de vereisten van de goede plaatselijke aanleg (RvS 26 augustus, nr. 134.041, Bultot). Zie ook RvS 20 februari 2012, nr. 218.135, Coulon.

G. Amendement 49 (artikel 115 van het ontwerp)

Amendement 49 strekt ertoe de woorden “en/of” in het ontworpen artikel 175/8, 3°, te vervangen door het woord “en”. De afdeling Wetgeving merkt op dat de woorden “en/of” voorkomen in artikel 5, lid 1, c), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (hierna richtlijn 2011/92/EU genoemd).

Indien dit amendement wordt gevolgd, zou dat dus ingaan tegen de verplichting om richtlijn 2011/92/EU volledig om te zetten.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt over amendement 50 betreffende artikel 123 van het ontwerp, waarbij artikel 175/16, 3°, van het BWRO wordt vervangen.

H. Amendement 51 (artikel 123 van het ontwerp)

Amendement 51 strekt ertoe het ontworpen artikel 175/16, 4°, van het BWRO te vervangen door de volgende bepaling:

“4° een beschrijving van de redelijke alternatieve oplossingen die de aanvrager heeft onderzocht, alsook van de alternatieven met het oog op het project en zijn specifieke kenmerken, en een indicatie van de voornaamste redenen voor zijn keuze, gelet op de milieueffecten van het project en van het bouwterrein, met inbegrip van de verzaking aan het project”.

Die bepaling is onduidelijk gesteld. Daarmee valt niet in te zien welk onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de “redelijke alternatieve oplossingen die de aanvrager heeft onderzocht” en anderzijds de “alternatieven met het oog op het project en zijn specifieke kenmerken”, een onderscheid dat niet voorkomt in artikel 5, lid 1, d), van richtlijn 2011/92/EU.

I. Amendement 53 (nieuw artikel 132/1)

Amendement 53 strekt ertoe in het BWRO een artikel 175/16/1 in te voegen dat als volgt luidt:

“De regering erkent, met toepassing van de artikelen 70 en volgende van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, de natuurlijke en de rechtspersonen, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk, die aangesteld kunnen worden als opdrachthouder voor de effectenrapporten.”

Artikel 70 van de ordonnantie van 5 juni 1997 schrijft niet voor dat het effectenverslag betreffende de aanvraag om een milieuvergunning moet worden opgesteld door een erkend opdrachthouder. In het geval van een gemengd project zou het onlogisch zijn dat het verslag betreffende de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning door een erkend persoon moet worden opgesteld terwijl die verplichting niet geldt voor het verslag betreffende de aanvraag om een milieuvergunning. Krachtens het ontworpen artikel 176/1 van het BWRO, gewijzigd bij artikel 102 van het ontwerp (het vroegere artikel 124, § 2, BWRO), is in het geval van een gemengd project één enkel effectenverslag nodig voor de aanvragen om een milieuattest

of een milieuvergunning. De wijziging die het amendement voorstelt, moet dus ook gelden voor het milieuattest en de milieuvergunning.

J. Amendement 55 (artikel 11 van het ontwerp)

Zonder dat daarmee afgeweken wordt van advies 59.771/4, wijst de afdeling Wetgeving op twee consequenties van de beoogde regeling.

Ten eerste heeft het voorafgaande advies krachtens het ontworpen artikel 11, § 1/1, van het BWRO¹⁵ betrekking op “de gedragslijnen die de aanvrager bij de uitwerking van zijn ontwerp moet volgen om de erfgoedwaarde van het goed te vrijwaren”.¹⁶ Aangezien het voorafgaande advies wordt gegeven vóór het volledige onderzoek van de aanvraag en meer bepaald vóór de eventuele bijzondere maatregelen van openbaarmaking, kan er niet van uitgegaan worden dat de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen en het overheidsbestuur dat bevoegd is om de vergunning af te geven, als gevolg van dat advies juridisch gebonden zouden zijn om de vergunning met betrekking tot de patrimoniale aanvaardbaarheid af te geven. Na een afdoend onderzoek van het dossier zouden ze misschien immers menen op die aanvaardbaarheid te moeten terugkomen, in welke geval ze zulks deugdelijk moeten motiveren.

Ten tweede kan een moeilijkheid rijzen in het geval waarin de commissie geen advies zou meedelen binnen de termijnen die worden bepaald bij artikel 11, § 1/1, voor het voorafgaande advies, en bij artikel 177, voor het definitieve advies, en indien de gemachtigde ambtenaar Erfgoed zou beslissen de procedure voort te zetten zonder rekening te houden met een advies dat niet tijdig is overgezonden. Aangezien de stedenbouwkundige vergunning ook als erfgoedvergunning geldt, kan deze enkel worden afgegeven indien uit het administratief dossier blijkt dat de overheid die bevoegd is om die vergunning af te geven, via andere kanalen dan het advies van de commissie volledig in kennis is gesteld van de patrimoniale impact van het stedenbouwkundig project en wanneer haar beslissing formeel gemotiveerd is wat het patrimoniaal aspect betreft. Anders zou de bescherming van het erfgoed in dat geval aanzienlijk achteruitgaan.

K. Amendement 58 (artikel 22 van het ontwerp)

De Franse tekst van het nieuwe tweede lid is gebrekkig gesteld doordat het zinsdeel “dans les quinze jours de la réception de l’avis de la commission régionale” lijkt te slaan op de “réclamations et observations émises”.

¹⁵ Deze bepaling wordt gewijzigd bij het door de regering ingediende amendement 55.

¹⁶ In de commentaar bij de artikelen (p. 24) wordt het volgende gesteld: “In dit stadium kan de KCML uiteraard geen gedetailleerd advies uitbrengen over het ontwerp aangezien dat nog niet volledig is, maar kan ze de aanvrager al van bij de uitwerking van zijn ontwerp informeren over de gedragsregels die hij moet volgen om de erfgoedwaarde van het betrokken goed te vrijwaren. De KCML dient dit advies formeel met redenen te omkleden, zodat zowel de vergunningaanvrager als de vergunnende overheid en betrokken derden de redenen zouden begrijpen waarop het aangenomen standpunt gebaseerd is”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 30/5 (amendement 61 – artikel 32 van het ontwerp) en voor het ontworpen artikel 89/3, § 2 (amendement 69, artikel 67 van het ontwerp).

L. Amendement 69 (artikel 67 van het ontwerp)

In de inleidende zin van artikel 67 van het ontwerp is er een discrepantie tussen de Franse tekst, die heel het ontworpen artikel 89/3, § 2, wijzigt, en de Nederlandse tekst, die alleen het derde lid van die paragraaf vervangt.¹⁷

M. Amendement 93 (artikel 167 van het ontwerp)

Amendement 93 strekt tot vervanging van het ontworpen artikel 194/1, § 2, dat de opschortingstermijn bepaalt die geldt wanneer rekening wordt gehouden met een afzonderlijke bestuurshandeling. Het bepaalt dat die termijn “een einde [neemt] op de datum waarop de afzonderlijke bestuurshandeling definitief is goedgekeurd”.

In de verantwoording bij het amendement staat het volgende:

“Er wordt voorgesteld om de datum van goedkeuring van de handeling te kiezen in plaats van de datum van kennisgeving omdat enerzijds niets garandeert dat de bestemming van deze afzonderlijke handeling nog steeds de vergunningaanvrager is (en om te vermijden dat de afleveringstermijn van de aangevraagde vergunning weer begint te lopen op een datum waarvan hij geen kennis heeft) en anderzijds omdat de datum van goedkeuring eenduidig en identificeerbaar is voor alle betrokkenen, wat de nodige rechtszekerheid bij het berekenen van de afleveringstermijn van de vergunning versterkt.”

Blijft het feit dat indien binnen een dwingende termijn een administratief beroep tegen die afzonderlijke bestuurshandeling mogelijk is en dat beroep niet binnen die termijn is ingesteld, de handeling in kwestie pas na het verstrijken van die termijn definitief wordt, waarbij de vervaldag kan afhangen van de kennisgeving van de handeling aan een andere persoon dan de aanvrager van de vergunning.

De woorden “definitief is goedgekeurd” behoren bijgevolg vervangen te worden door de woorden “definitief is geworden”.

O. Amendement 99 (artikel 225 van het ontwerp)

Amendement 99 wijzigt artikel 225 van het ontwerp, dat de vervanging beoogt van artikel 330, § 3, van het BWRO.

¹⁷ De steller wordt gewezen op de soortgelijke redactie van het ontworpen artikel 18, § 5 (artikel 22 van het ontwerp) en van het ontworpen artikel 25, § 5 (artikel 27 van het ontwerp).

Het amendement luidt als volgt:

“Het ontworpen artikel 330, § 3, te wijzigen als volgt:

1° in het tweede lid de woorden ‘Artikel 124, artikel 125’ te vervangen door de woorden ‘Artikel 125’;

2° het derde lid te vervangen als volgt:

‘De Regering bepaalt de inhoud van het aanvraagdossier voor de vereenvoudigde stedenbouwkundige regularisatievergunning die het voorafgaande advies van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp moet bevatten, tenzij ze ervan vrijgesteld is in toepassing van artikel 126, § 4, of 177, § 4. Uit het dossier moet blijken dat de betrokken handelingen en werken voldoen aan de in het eerste lid bedoelde voorwaarden.’”.

Onder dat dubbele voorbehoud is de geamendeerde tekst gelijk aan die van artikel 208 van het voorontwerp dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd. Hij beoogt aldus een “amnestieregeling” in te voeren voor handelingen en werken die voor een bepaalde datum wederrechtelijk zijn verricht.

Over een soortgelijke regeling heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 61.006/4, op 16 maart 2017 gegeven over een voorstel van decreet van het Waals Parlement ‘modifiant l’article 1^{er} du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, de l’Urbanisme, du Patrimoine et de l’Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, de l’Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement Territorial’:¹⁸

“Die regeling levert principieel geen bezwaren op.

Ze moet echter worden herzien om met het volgende rekening te houden:

a) Volgens het voorstel van decreet zou de beoogde regeling toepasselijk zijn op handelingen of werken die voor 1 maart 1998 zijn uitgevoerd.

In de toelichting wordt over de keuze van die datum het volgende gezegd:

‘De datum van 1 maart 1998 stemt overeen met de datum van inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997 tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium, dat de belangrijkste wijziging vormde vóór de hervorming waarbij het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling is ingevoerd. Bij dat decreet is immers heel het Waalse recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw hervormd, zodat men zou kunnen spreken van een ‘nieuw Waals wetboek’.

Die uitleg volstaat niet ten aanzien van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie om de keuze van 1 maart 1998 als referentiedatum voor de toepassing van de beoogde regeling te rechtvaardigen.

De verwijzing naar de datum van inwerkingtreding van het decreet van 27 november 1997 zou immers enkel relevant kunnen zijn indien zou vaststaan dat dat decreet nieuwe bepalingen in de rechtsorde heeft ingevoegd waarvan de specifieke inhoud op dit moment kan rechtvaardigen dat de regeling die de stellers van het voorstel voor

¹⁸ Parl.St. W.Parl. 2016-17, nr. 739/2, 2-4.

ogen hebben, wordt ingevoerd, gelet op de strekking en de doelstellingen van dat voorstel.¹⁹

De toelichting bij het voorstel doet in essentie niet meer dan benadrukken welk belang het decreet van 27 november 1997 heeft in de evolutie van het Waalse recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en bevat overwegingen die te algemeen zijn om te kunnen aanvaarden dat aan die voorwaarde is voldaan.

b) Doordat volgens het voorstel van decreet de handelingen en werken die voor 1 maart 1998 zijn uitgevoerd, geacht worden in overeenstemming te zijn met het recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, heeft dit meer bepaald tot gevolg dat handelingen of werken geregulariseerd worden die zonder de vereiste vergunning zijn uitgevoerd.²⁰

Een aantal van die handelingen en werken komen overeen met projecten waarvoor krachtens richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ – die ondertussen is vervangen door richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ – een vergunningsprocedure moest worden gevolgd die een milieueffectbeoordelingsprocedure inhield, of waarvoor de lidstaten krachtens die richtlijn, met inachtneming van verschillende regels, moesten bepalen of een dergelijke procedure gevolgd moest worden.

De vraag rijst dan ook of het voorstel van decreet ten aanzien van het recht van de Europese Unie aanvaardbaar is wat betreft de handelingen en werken die binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337/EEG vallen en die zijn uitgevoerd na de uiterste datum waarop de lidstaten aan die richtlijn moesten voldoen, te weten 3 juli 1988.²¹

In een arrest inzake een Oostenrijkse rechtsbepaling die projecten als wettelijk vergund beschouwde indien tegen de vergunning geen beroep meer mogelijk was, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie het volgende gesteld:

‘36. Het Unierecht verzet er zich niet tegen dat verrichtingen of handelingen die naar Unierecht onregelmatig zijn, volgens nationale regels in bepaalde gevallen kunnen worden geregulariseerd. Een dergelijke mogelijkheid is evenwel onderworpen aan de voorwaarde dat zij de belanghebbenden niet in de gelegenheid stelt de Unieregels te

¹⁹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Vergelijk met de verwijzing naar de datum van inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw’, als referentiedatum enerzijds in artikel D.VII.1, § 1, 3°, van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling waarin bepaald wordt dat de handhaving van werken die na die datum zijn uitgevoerd zonder de vereiste vergunning of met schending van die vergunning een misdrijf vormt, en anderzijds in artikel 4.2.14, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarin bepaald wordt dat bestaande constructies die vóór die datum zijn gebouwd voor de toepassing van die codex geacht worden vergund te zijn. De datum van de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 is relevant om de toepassing van de bepalingen in kwestie te rechtvaardigen, aangezien de handhaving van werken die ten aanzien van de wetgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening onregelmatig zijn, pas bij de wet van 29 maart 1962 met zekerheid strafbaar is gesteld, en dit voor constructies die na de inwerkingtreding van die wet zijn gebouwd. (Zie over die kwestie J. VAN YPERSELE et M. BOES, “Infractions d’urbanisme: quelques réflexions sur l’évolution de leur champ d’application depuis la loi du 29 mars 1962 à nos jours”, in *Le droit de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme*, ed. M. DELNOY, Ch.-H. BORN en N. VAN DAMME, Limal, Anthemis, 2013, pp. 201 e.v., nrs. 10, 34 en 59.)

²⁰ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: In de bespreking van artikel 2 wordt uitdrukkelijk gesteld dat het voorstel aangezien daarin sprake is van het recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw onder andere doelt op de vergunningen. Daaruit wordt afgeleid dat het voorstel een “vermoeden van vergunning” invoert.

²¹ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Volgens artikel 15 (lees: 12), § 1, van richtlijn 85/337/EEG moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om binnen drie jaar na de kennisgeving van de richtlijn, die op 3 juli 1985 heeft plaatsgevonden, aan de richtlijn te voldoen.

omzeilen of buiten toepassing te laten, en dus uitzondering blijft (arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland, C-215/06, EU:C:2008:380, punt 57).

37. Bijgevolg heeft het Hof geoordeeld dat een wetgeving die aan de regulariserende vergunning, die zelfs zonder het bewijs van buitengewone omstandigheden kan worden verleend, dezelfde gevolgen toekent als aan de bouwvergunning, de vereisten van richtlijn 85/337 miskent. De projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling is voorgeschreven moeten immers, krachtens artikel 2, lid 1, van deze richtlijn, worden geïdentificeerd en vervolgens vóór de vergunningverlening, en dus noodzakelijkerwijze vóór hun uitvoering, aan een vergunningprocedure en aan deze beoordeling worden onderworpen (arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland, C-215/06, EU:C:2008:380, punt 61).

38. Hetzelfde geldt voor een wettelijke maatregel (...) die lijkt toe te staan (...) dat een project dat aan een milieueffectbeoordeling in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 had moeten worden onderworpen, moet worden geacht aan een dergelijke beoordeling te zijn onderworpen, zonder dat ook maar is voorzien in een beoordeling achteraf of sprake is van enige buitengewone omstandigheid.²²

Gelet op de lering van dat arrest, en aangezien niet redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het voorstel van decreet, dat alle handelingen en werken die voor 1 maart 1998 zijn uitgevoerd algemeen en zonder onderscheid regulariseert, steunt op buitengewone omstandigheden, moet worden opgemerkt dat het voorstel zoals het thans is geredigeerd, voorbijgaat aan het recht van de Europese Unie doordat het van toepassing is op handelingen en werken die en binnen de werkingssfeer van richtlijn 85/337/EEG vallen en na 3 juli 1988 zijn uitgevoerd.

(...)

Om te voorkomen dat wordt geraakt aan de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie alsook aan de scheiding der machten, moet ook het geval worden vermeld waarin vóór de inwerkingtreding van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling bij een gerechtelijke beslissing waaraan geen proces-verbaal tot vaststelling van overtreding is voorafgegaan en die in kracht van gewijsde is gegaan, is vastgesteld dat handelingen of werken in strijd zijn met de rechtsregels inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.”

De afdeling Wetgeving kan de aldus geformuleerde opmerkingen, die *mutatis mutandis* voor het voorliggende amendement gelden, enkel bevestigen.

²² Voetnoot 4 van het geciteerde advies: HvJ (1^{ste} kamer) 17 november 2016, C-348/15, E.U.:C:2016:882, *Stadt Wiener Neustadt*.

P. Amendement 104 (nieuw artikel 169/1)

Amendement 104 strekt ertoe in de ordonnantie van 5 juni 1997 een nieuw artikel 35*bis* in te voegen dat betrekking heeft op de gevallen waarin de aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning vrijgesteld is van de verplichting een nieuwe effectenstudie uit te voeren. Het tweede lid ervan luidt als volgt:

“Wanneer de aanvrager aantoont dat de wijzigingen aangebracht na de afgifte van het milieuattest geen aanzienlijke verhoging van de hinder veroorzaken, met name ten aanzien van bijlage 2, dient hij geen nieuwe effectenstudie uit te voeren.”

In het amendement wordt niet gepreciseerd wat moet worden verstaan onder een “aanzienlijke verhoging van de hinder”, een uitdrukking die niet voorkomt in het ontworpen artikel 205, § 2, van het BWRO waarnaar in de verantwoording bij het amendement wordt verwezen. In richtlijn 2011/92/EU wordt het begrip “aanzienlijke verhoging” niet gebruikt en vormt “hinder” louter een categorie van effecten (zie de bijlagen III en IV).

De samenhang tussen het voorliggende dispositief en artikel 205, § 2, van het BWRO moet duidelijker worden weergegeven in het dispositief. Daarbij dient de steller zich strikt te houden aan de omzetting van richtlijn 2011/92/EU.

Dezelfde opmerking geldt voor amendement 109 betreffende artikel 279/1 van het ontwerp, waarbij in de ordonnantie van 5 juni 1997 een nieuw artikel 46*bis* wordt ingevoegd.

Q. Amendement 108 (artikel 277 van het ontwerp)

Amendement 108 strekt ertoe heel artikel 277 van het ontwerp van ordonnantie te vervangen. Het brengt in artikel 43, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 vier gedeeltelijke wijzigingen aan en vervangt het tweede en het derde lid van dezelfde paragraaf door een nieuw tweede lid.

De werkwijze die door het amendement wordt gevolgd, geeft geen uitsluitsel over wat moet gebeuren met het huidige vierde lid van die paragraaf, dat nochtans in 4°, van het oorspronkelijke ontwerp werd gewijzigd.

Voorts vraagt de afdeling Wetgeving zich af of het amendement alle doelstellingen bereikt die daarmee luidens de verantwoording daarbij worden beoogd, zoals bijvoorbeeld de effectenstudie die meer dan zes maanden tijd vergt.

R. Amendement 122 (artikel 214 van het ontwerp)

Amendement 122 strekt ertoe artikel 214, 3°, van het ontwerp aan te vullen zodat het nieuwe artikel 300, 2°/1, van het BWRO voorschrijft dat het feit dat elke andere persoon dan de in de bepaling onder 1° bedoelde overtreder bewust handelingen voortzet of zonder vergunning uitgevoerde werken behoudt na de geldigheid van de vergunning of na de vernietiging ervan, enkel als misdrijf geldt “na een termijn die redelijk en evenredig is met de maatregelen die nodig zijn om een einde te stellen aan de onregelmatigheid”.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of dat amendement, dat zo onduidelijk is geformuleerd, ervoor zorgt dat de geamendeerde bepaling de nodige rechtszekerheid biedt. Het preciseert immers niet wanneer de termijn aanvangt²³ en stelt de rechtzoekende niet in staat op voorhand te bepalen hoe lang de termijn zal lopen waarna hij schuldig is aan een strafbaar feit.

De steller zou dat aspect opnieuw moeten onderzoeken.²⁴

Los van het bovenstaande is er een discrepantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 300, 2°/1, eerste lid. Die discrepantie moet worden verholpen.

S. Amendement 123 (artikel 214 van het ontwerp)

De toevoeging van het zinsdeel “met inbegrip van de administratieve boete als bedoeld in artikel 313/2 van dit Wetboek” is ongelukkig aangezien in artikel 300 de misdrijven worden vastgesteld en in de artikelen 306 en 303/3 de wettelijke basis van respectievelijk de strafrechtelijke en de administratieve geldboetes wordt vastgesteld. De verjaring moet enkel betrekking hebben op de feiten, ongeacht de procedure die wordt toegepast om die feiten te bestraffen, de strafrechtelijke of de administratieve procedure.

De voorgestelde tekst moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

LE GREFFIER— DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²³ Bij wijze van vergelijking: het ontworpen artikel 300, 2°/1, tweede lid, bepaalt dat de verjaringstermijn ingaat op de datum waarop de betrokkene het proces-verbaal ontvangt dat “jegens hem” is opgesteld met toepassing van artikel 300/1.

²⁴ Zie in dat verband GwH 11 maart 2009, nr. 40/2009, B.18.1.