



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.504/4
du 21 novembre 2018

advies 64.504/4
van 21 november 2018

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'fixant la
structure des rapports sur les
incidences environnementales
afférentes à l'élaboration, la
modification ou l'abrogation
des plans et règlements visés
aux Titres II & III du Code
bruxellois de l'aménagement
du territoire'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot vaststelling van
de structuur van de
milieueffectenrapporten
behorend bij de uitwerking,
wijziging of opheffing van de
plannen en verordeningen
bedoeld in de Titels II & III
van het Brussels Wetboek van
Ruimtelijke Ordening'

Le 22 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant la structure des rapports sur les incidences environnementales afférentes à l'élaboration, la modification ou l'abrogation des plans et règlements visés aux Titres II & III du Code bruxellois de l'aménagement du territoire'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 novembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2018.

*

Op 22 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de structuur van de milieueffectenrapporten behorend bij de uitwerking, wijziging of opheffing van de plannen en verordeningen bedoeld in de Titels II & III van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 november 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2018.

*

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

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ne ressort pas du dossier que le projet d'arrêté aurait donné lieu à l'établissement du rapport d'évaluation de son impact sur la situation respective des femmes et des hommes, requis en vertu de l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', et dont le modèle est fixé dans l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 portant exécution de cette ordonnance.

Il ne ressort pas non plus du dossier que le projet d'arrêté aurait été évalué au regard du principe de *handstreaming*, conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de ces formalités, et il en sera fait mention au préambule.

RECEVABILITÉ

1. L'article 1^{er} et l'annexe tendent, en exécution des articles 15/1 et 87/1 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (en abrégé, ci-après, « CoBAT »), à fixer la structure des rapports sur les incidences environnementales établis lors de l'élaboration, de la modification ou de l'abrogation des plans et règlements visés aux titres II et III de ce Code.

Aux termes des travaux préparatoires, il s'agit « d'arrêter la structure-type du rapport sur les incidences environnementales [...], dans le respect du contenu du rapport listé à l'annexe C du Code »¹.

Cette structure-type ne peut donc revêtir que la forme d'un modèle qui n'a pas de valeur réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 1^{er} et l'annexe du projet n'ont en conséquence pas été examinés.

¹ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-451/1, p. 28.

EXAMEN DU PROJET

L'article 2 du projet d'arrêté est rédigé comme suit :

« En application de l'article 314 du CoBAT, le projet de cahier des charges de chaque rapport sur les incidences environnementales afférent à l'élaboration, la modification ou l'abrogation des plans et règlements visés aux Titres II & III du Code bruxellois de l'aménagement du territoire est soumis à l'avis préalable de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. Cet avis est transmis dans les 30 jours de la demande du Gouvernement régional ou du collège des Bourgmestre et Échevins concerné. À défaut, il est réputé favorable au projet de cahier des charges ».

Il ressort du dossier, et notamment du préambule, que le projet d'arrêté vise ainsi à garantir le respect de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'. Selon cette disposition de droit européen, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE – à savoir celles qui, « étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes » – « sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir ».

La disposition à l'examen est effectivement nécessaire pour garantir le respect de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE en ce qui concerne les rapports sur les incidences environnementales afférents à l'élaboration, à la modification ou à l'abrogation des plans et règlements visés aux titres II et III du CoBAT ².

² La circonstance, dont le Ministre-Président fait état dans la lettre de demande d'avis, « que l'ensemble des projets de plans et règlements sont, en outre, durant leur procédure d'élaboration, soumis pour avis aux autorités compétentes en matière d'environnement », est à cet égard indifférente. En effet, l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE impose une obligation qui est à exécuter de manière spécifique « lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir », c'est-à-dire en vue de déterminer, préalablement à l'élaboration du rapport, l'ampleur et le degré de précision des informations qu'il doit contenir (voir en ce sens, notamment, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis n° 31.683/4 donné le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002 'modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 309/1, pp. 91 et 92 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31683.pdf>) ; et l'avis n° 42.042/4 donné le 22 janvier 2007 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 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, pp. 55 et 56 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42042.pdf>)).

En outre, elle doit être complétée pour imposer expressément aux autorités concernées l'obligation de décider de l'ampleur et du degré de précision des informations à faire figurer dans le rapport sur les incidences environnementales, comme l'implique forcément l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE ³.

Pour le surplus, en rapport avec la disposition à l'examen, il y a encore lieu de faire les observations suivantes :

a) L'alinéa 1^{er} du préambule doit être complété par la mention du fondement légal de cette disposition, à savoir l'article 314 du CoBAT.

Cela fait, dans l'article 2, les mots « En application de l'article 314 du CoBAT » seront omis.

b) Pour se conformer à l'ordonnance du 3 mai 2018 'modifiant la dénomination de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', les mots « l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement » seront remplacés par les mots « Bruxelles Environnement ».

c) La règle selon laquelle, passé le délai imparti, l'avis de Bruxelles Environnement est réputé favorable est une fiction puisque l'absence d'avis ou l'avis tardif peuvent s'expliquer par d'autres raisons que l'intention implicite de Bruxelles Environnement de marquer son accord sur le projet.

Le texte sera rédigé en ce sens qu'au cas où Bruxelles Environnement ne respecte pas le délai qui lui est imparti, la procédure administrative peut se poursuivre sans attendre cet avis.

*

³ Sur cette obligation résultant de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE, voir les avis précités de la section de législation, ainsi que l'arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État d'Oultremont et consorts, n° 239.886 du 16 novembre 2017.

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

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit het dossier blijkt niet dat een evaluatieverslag is opgesteld van de impact van het ontwerpbesluit op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, dat vereist is krachtens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en waarvan het model is vastgesteld in de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 houdende uitvoering van die ordonnantie.

Uit het dossier blijkt evenmin dat het ontwerpbesluit is geëvalueerd vanuit het oogpunt van het handstreaming-principe, overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

De regering dient erop toe te zien dat die vormvereisten worden vervuld en moet een verwijzing ernaar opnemen in de aanhef.

ONTVANKELIJKHEID

1. Artikel 1 en de bijlage strekken ertoe, met toepassing van de artikelen 15/1 en 87/1 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna afgekort als “BWRO”), de structuur te bepalen van de milieueffectenrapporten die worden opgesteld bij de uitwerking, de wijziging of de opheffing van de plannen en verordeningen bedoeld in de titels II en III van dat Wetboek.

In de parlementaire voorbereiding staat dat het erom gaat “een typestructuur van het milieueffectenrapport (...) vast te leggen, met inachtneming van de inhoud die wordt opgesomd in bijlage C bij het Wetboek”.¹

Die typestructuur kan dus enkel een model zijn zonder reglementaire waarde in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Bijgevolg zijn artikel 1 en de bijlage van het ontwerp niet onderzocht.

¹ *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-451/1, 28.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 2 van het ontwerpbesluit luidt als volgt:

“In toepassing van artikel 314 van het BWRO moet het ontwerpbestek voor ieder milieueffectenrapport behorend bij de uitwerking, de wijziging of de opheffing van de plannen en verordeningen bedoeld in de Titels II en III van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening vooraf ter advies voorgelegd worden aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer. Dat advies wordt binnen de 30 dagen na de vraag van de gewestregering of van het betrokken college van burgemeester en schepenen bezorgd. Bij ontstentenis wordt het advies over het ontwerpbestek geacht gunstig te zijn.”

Uit het dossier, en met name uit de aanhef, blijkt dat het ontwerpbesluit aldus wil garanderen dat artikel 5, lid 4, van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ in acht wordt genomen. Die Europeesrechtelijke bepaling stelt dat de instanties bedoeld in artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG - namelijk de instanties die “wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma’s te maken kunnen krijgen” - “worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen”.

De voorliggende bepaling is inderdaad nodig om te garanderen dat artikel 5, lid 4, van richtlijn 2001/42/EG wordt nageleefd wat betreft de milieueffectenrapporten met betrekking tot de uitwerking, de wijziging of de opheffing van de plannen en verordeningen bedoeld in de titels II en III van het BWRO.²

Ze moet bovendien worden aangevuld zodat ze de betrokken instanties er uitdrukkelijk toe verplicht een besluit te nemen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieueffectenrapport moet worden opgenomen, zoals artikel 5, lid 4, van richtlijn 2001/42/EG noodzakelijkerwijs impliceert.³

² De omstandigheid “que l’ensemble des projets de plans et règlements sont, en outre, durant leur procédure d’élaboration, soumis pour avis aux autorités compétentes en matière d’environnement”, die de minister-president in zijn adviesaanvraag vermeldt, doet in dat verband niet ter zake. Artikel 5, lid 4, van richtlijn 2001/42/EG legt namelijk een verplichting op die op specifieke wijze moet worden vervuld “als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen”, dat wil zeggen met het oog op het bepalen, nog voordat dat rapport wordt opgesteld, van de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die dat rapport moet bevatten. Zie in die zin onder meer de volgende adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State: advies 31.683/4, op 3 december 2001 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 18 juli 2002 ‘tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium’ (*Parl.St. W.Parl.* 2001-02, nr. 309/1, 91 en 92; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31683.pdf>) en advies 42.042/4, op 22 januari 2007 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest 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 42bis 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 1bis, 1ter, 2bis en 9bis’ (*Parl.St. W.Parl.* 2006-07, nr. 611/1, 55 en 56; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42042.pdf>).

³ Over die verplichting die voortvloeit uit artikel 5, lid 4, van richtlijn 2001/42/EG, zie de voornoemde adviezen van de afdeling Wetgeving en arrest nr. 239.886 van 16 november 2017, d’Oultremont c.s., van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor het overige dienen in verband met de voorliggende bepaling nog de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

a) In het eerste lid van de aanhef moet ook melding worden gemaakt van de rechtsgrond van die bepaling, namelijk artikel 314 van het BWRO.

Vervolgens moeten in artikel 2 de woorden “In toepassing van artikel 314 van het BWRO” worden weggelaten.

b) Omwille van de overeenstemming met de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘tot wijziging van de benaming van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’ moeten de woorden “Brussels Instituut voor Milieubeheer” worden vervangen door de woorden “Leefmilieu Brussel”.

c) De regel dat het advies van Leefmilieu Brussel na het verstrijken van de toegemeten termijn geacht wordt gunstig te zijn, is een fictie, aangezien er behalve de impliciete bedoeling van Leefmilieu Brussel om met het ontwerp in te stemmen, nog andere redenen kunnen zijn waarom het advies niet of te laat wordt gegeven.

De tekst moet zo worden geredigeerd dat wanneer Leefmilieu Brussel de hem toegemeten termijn niet in acht neemt, de administratieve procedure kan voortgezet worden zonder dat advies af te wachten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET