



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.192/4
du 10 novembre 2021

advies 70.192/4
van 10 november 2021

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
permis d'urbanisme à durée
limitée'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
stedenbouwkundige
vergunningen van beperkte
duur'

Le 15 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 novembre 2021 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au permis d'urbanisme à durée limitée'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 novembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 2021.

^{*} Par courriel du 17 septembre 2021.

*

Op 15 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 15 november 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de stedenbouwkundige vergunningen van beperkte duur'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 november 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd en Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2021.

^{*} Bij e-mail van 17 september 2021.

*

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

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

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

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

Selon la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »),

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

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

La CJUE ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire ². Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la CJUE a confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. En outre, la CJUE a précisé qu'une mesure doit être considérée comme « exigée », dès lors que le pouvoir d'adopter la mesure trouve sa base juridique dans une disposition particulière, même s'il n'existe, à proprement parler, aucune obligation d'élaborer cette mesure ³.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale ⁴.

En l'espèce, dès lors qu'il n'apparaît pas qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du texte en projet a été réalisée, il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles il situe celui-ci en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE.

2. Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a communiqué les informations suivantes :

« En ce qui concerne le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État, il est un acte réglementaire adopté par le pouvoir exécutif d'une entité fédérée belge, à savoir le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de normes hiérarchiquement supérieures émanant du pouvoir législatif de cette même entité, c'est-à-dire le Parlement bruxellois, de sorte que la seconde condition serait également remplie.

Néanmoins, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé par son arrêt du 27 octobre 2016, (C-290/15, D'Oultremont e.a.) que : 'Eu égard à cet objectif, il y a lieu de relever que la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, point 95 ainsi que jurisprudence citée)'. »

Le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État n'établit pas un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

² Ibid., § 52.

³ C.J., arrêt *A e.a c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, 25 juin 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 32 et s.

⁴ Voir à ce propos, l'avis n° 68.859/4 donné le 31 mars 2021 donné sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68859.pdf>. Voir à ce propos C.C., 28 février 2019, n°33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

En effet, le principe du projet d'arrêté est de soumettre des actes et travaux spécifiques à un permis d'urbanisme dont la durée serait limitée dans le temps, dans la mesure où une telle limitation se justifie soit car les actes et travaux projetés doivent faire l'objet d'un contrôle dans le temps au regard du cadre urbain, soit car les actes et travaux projetés sont, par nature, temporaires. Les modalités et les critères pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne sont donc pas fixés par le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État, mais par les règlements et plans d'affectation en vigueur.

Pour mémoire, pour les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme à durée limitée, la procédure est identique à celle applicable pour un permis d'urbanisme 'classique', sauf dispense(s) procédurale(s) prévues par l'arrêté 'minime importance' du 13 novembre 2008.

Ce constat corrobore le fait que le projet d'arrêté concerné n'a pas vocation à établir un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Enfin, il convient de relever que les actes et travaux concernés sont d'une ampleur relativement limitée dans la mesure où il y a lieu à remise en état au terme de leur durée de validité limitée. En ce sens, ces actes et travaux ne permettent pas la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de la directive 2001/42.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble que le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État ne peut être considéré comme un plan ou programme.

Par ailleurs, nous rappelons la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans le cadre de son arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019, estimant que le CoDT ne peut être considéré comme un plan ou programme et rappelant que la volonté du législateur européen n'était pas de soumettre tous les actes législatifs ou réglementaires à évaluation des incidences.

[...]

À titre subsidiaire, si le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État devait être considéré comme un plan ou programme, encore faut-il vérifier si ce plan ou programme est soumis à évaluation des incidences au sens de la Directive 2001/42.

L'article 3 de cette Directive dispose que :

‘1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ;
ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

[...]

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

6. Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées.

7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5, y compris les raisons de ne pas prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public'.

Il convient de relever que, en vertu de l'article 3, § 2, a), de la directive 2001/42/CE, sont soumis à une évaluation environnementale systématique les plans et les programmes qui, d'une part, sont élaborés pour certains secteurs et qui, d'autre part, définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE, pourra être autorisée à l'avenir.

Si le projet d'arrêté pourrait remplir la première condition en ce que l'un des secteurs concernés est celui de l'aménagement du territoire urbain et rural, tel n'est pas le cas de la seconde condition. En effet, comme indiqué plus haut, le principe du projet d'arrêté est de soumettre à permis d'urbanisme à durée limitée des actes et travaux spécifiques. Le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir n'est donc pas fixé par le projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation, mais par les règlements et plans d'affectation en vigueur. Ce dernier se contente de prévoir des catégories d'actes et travaux qui en raison de leur nature ou de leur objet nécessitent la délivrance d'un permis d'urbanisme à durée limitée.

Pour mémoire, pour les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme à durée limitée, la procédure est identique à celle applicable pour un permis d'urbanisme 'classique', sauf dispense(s) procédurale(s) prévue(s) par l'arrêté 'minime importance'.

Ce constat corrobore le fait que le projet d'arrêté concerné n'a pas vocation à fixer un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir.

En ce que le projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation ne fixe pas un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, une évaluation des incidences systématique ne doit pas avoir lieu.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, eu égard à leur nature, les actes et travaux concernés par le projet d'arrêté à l'examen ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 3, § 1^{er} de la Directive ».

3. Ces justifications ne peuvent être suivies dans leur intégralité, pour les raisons suivantes.

3.1. Tout d'abord, comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé dans son arrêt 33/2019 du 28 février 2019, citant les termes retenus par la CJUE, la question qui se pose est de savoir si l'arrêté en projet constitue, « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Or, il ne peut être contesté qu'en subordonnant à un régime de permis préalable, de durée limitée, la réalisation de certains actes et travaux, l'arrêté en projet participe de l'essence même du cadre juridique qui définit les règles et les procédures de contrôle applicables aux projets visés par le dispositif en projet.

3.2. Par conséquent, les seules questions qui se posent sont :

– de savoir si, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, sont concernés des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ou pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE,

– et, dans la négative, de déterminer si, eu égard à l'article 3, paragraphe 4 de la directive 2001/42/CE, l'arrêté en projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

S'agissant de la première question, il y a lieu de relever en particulier que sont visés à l'annexe II de la directive 2011/92/UE notamment le stockage de ferrailles, y compris les ferrailles provenant de véhicules, tandis qu'en l'annexe en projet, point 1.2, le texte en projet vise notamment le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés, de mitrilles, de matériaux ou de déchets. L'arrêté en projet vise par ailleurs des projets dont l'objet et la nature exacte ne sont pas identifiés à priori, comme l'érection temporaire d'une construction et le placement d'installation dans le cadre de projets de recherche menés par ou au sein d'un établissement d'enseignement supérieur.

Dans ce contexte, à défaut d'autres justifications plus précises permettant d'établir que les deux questions posées ci-avant appellent chacune une réponse négative pour l'ensemble du texte en projet, il n'apparaît pas qu'à ce stade, il puisse être considéré que l'arrêté en projet échappe au champ d'application de la directive 2001/42/CE.

L'auteur du projet réexaminera la procédure d'adoption de celui-ci, à la lumière des observations qui précèdent.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les dispositions mentionnées aux alinéas 1^{er} à 3 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Ces alinéas seront omis.
2. L'alinéa 4 (devenant 1^{er}) sera rédigé comme suit :

« Vu le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, les articles 102 et 330, § 2 ; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la version française, les mots « que celui » seront ajoutés entre les mots « ... les termes sont compris dans le même sens » et les mots « visé par le Plan Régional d'Affectation... ».
2. Il convient de s'assurer que les notions utilisées par le projet, dont la portée apparaît indéterminée, comme notamment les notions « d'habitat léger fixe » ou d'habitation de « type modulaire », de « ressourceries », de « recycleries » et de « fab lab », font l'objet d'une définition dans le Code bruxellois de l'Aménagement du territoire, le Plan Régional d'affectation des sols ou dans le nouveau Règlement régional d'urbanisme, à défaut de quoi il convient de les définir dans le projet à l'examen.

La précision de ces notions est d'autant plus importante dès lors que le non-respect des dispositions en matière de permis d'urbanisme est pénalement sanctionné par le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après le « Cobat ») ⁵.

Il est en effet rappelé qu'en vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

⁵ Titre X.

Article 2

Le projet d'arrêté ne comportant qu'une annexe, celle-ci ne doit pas être numérotée. Les articles 2 à 5 et l'annexe seront revus en conséquence.

Article 3

En vertu de l'alinéa 1^{er}, « [l]es permis à durée limitée délivrés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté restent valables jusqu'à leur échéance ».

Se pose la question de savoir si une différence de traitement n'est pas ainsi introduite entre les personnes qui, en vertu de la réglementation en vigueur, bénéficient d'un permis à durée limitée et celles qui disposent d'un permis à durée illimitée pour des actes et travaux pour lesquels aucune limite de durée ne semblait préalablement applicable et qui, en vertu du projet d'arrêté seront soumis au régime du permis à durée limitée (voir les points 1.5, 2.1 et 2.4 de l'annexe au projet d'arrêté).

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a exposé :

« Plus précisément, ces rubriques concernent les :

1.5. 'Constructions ou installations de type modulaire et/ou légères' – 10 ans

Ériger des constructions ou placer des installations fixes de type modulaire et/ou légères, à l'exception d'un habitat léger fixe.

2.1. 'Actes et travaux précédant la réalisation de l'affectation définitive' – 6 ans

Exécuter des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme, pendant la période précédant la réalisation de l'affectation définitive prévue par une disposition légale ou réglementaire

2.4. 'Décorations' – 2 ans

Placer des décorations événementielles, ou liées à l'organisation de manifestations culturelles, d'expositions temporaires ou de festivités, à l'exception des dispositifs de publicités et d'enseignes.

Ces rubriques étaient reprises dans l'annexe 1 de l'arrêté du 29 janvier 2004 en ce qu'elles visaient :

9. 'Constructions temporaires de type 'modulaire'' – 15 à 20 ans selon la durée d'amortissement

3. 'Constructions précédant la réalisation de l'affectation définitive' – 6 ans

Édifier des constructions ou exécuter des actes et travaux soumis à permis, pendant la période précédant la réalisation de l'affectation définitive prévue par une disposition légale ou réglementaire.

5. 'Décorations temporaires' – 1 an

Le placement temporaire de décorations événementielles, de manifestations ou de festivités, à l'exception des dispositifs de publicité et d'enseignes.

Ces rubriques ont fait l'objet d'une reformulation en les adaptant à la catégorie des actes et travaux concernés par la nouvelle nomenclature (actes et travaux nécessitant un contrôle de leur développement dans le temps et ceux par nature, temporaires), en simplifiant le libellé concerné ou en explicitant la rubrique. L'objectif poursuivi de ces reformulations était également de correspondre au mieux avec ce que prévoit l'arrêté du 13 novembre 2008 dit de minime importance, tel qu'il sera modifié par le projet d'arrêté précité visant sa réforme.

Pour ces rubriques, c'est donc l'article 3 alinéa 1^{er} du projet qui s'applique, à savoir que 'Les permis à durée limitée délivrés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté restent valables jusqu'à leur échéance'».

Compte tenu de ces explications, le dispositif en projet paraît admissible.

Article 7

La disposition à l'examen prévoit que l'arrêté entrera en vigueur à une date qui n'est pas encore précisée.

Si l'auteur du projet estime devoir déroger aux délais usuels d'entrée en vigueur des arrêtés fixés par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, il doit être en mesure d'expliquer quelle raison spécifique justifie une telle dérogation.

Sauf motivation particulière, la date d'entrée en vigueur sera en tout état de cause prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Annexe

1. Le point 1.6 de l'annexe soumet au régime du permis d'une durée limitée (maximale) de cinq ans le fait d'« [é]riger des constructions ou placer des installations fixes, de type modulaire et/ou légères, pouvant être utilisées pour l'habitation permanente et non récréative d'une ou plusieurs personnes ne vivant pas de manière itinérante ou semi-itinérante ». Ce régime est donc applicable aux installations fixes destinées au logement qui sont soit légères, soit de type modulaire, soit qui combinent les deux caractéristiques.

Par conséquent, au point 1.5 de l'annexe, il convient, *in fine*, de remplacer les mots « habitat léger fixe » par les mots « habitat de type modulaire et/ou léger fixe ».

2. L'annexe doit être pourvue d'un intitulé ⁶, se terminer par la formule « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du [...] relatif au permis d'urbanisme à durée limitée » ⁷ et être revêtue des mêmes signatures que l'arrêté en projet ⁸.

*

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172, a).

⁷ *Ibidem*, recommandation n° 172, e), formule F 4-8-2.

⁸ *Ibidem*, recommandation n° 172, e).

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

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe de duur van vergunningen die voor een aantal handelingen en werken worden verleend, te beperken. In dat opzicht rijst de vraag of de ontworpen tekst beschouwd moet worden als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, waarvoor, overeenkomstig artikel 3 van die richtlijn, een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd in zoverre het aanzienlijke milieueffecten zou kunnen hebben.

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

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

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna HvJ) heeft

“het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.¹

¹ HvJ 27 oktober 2016, *Patrice d'Oultremont c.s. v. Waals Gewest*, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, § 49.

Het HvJ voegt eraan toe dat het begrip “plannen en programma’s” eveneens betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.² Het HvJ heeft in zijn arrest C-24/19 van 25 juni 2020 bevestigd dat een besluit van de Vlaamse Regering beschouwd kan worden als een door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau opgesteld en/of vastgesteld plan. Voorts heeft het HvJ nader bepaald dat een maatregel moet worden beschouwd als “voorgeschreven” zodra de bevoegdheid om de maatregel vast te stellen haar rechtsgrondslag vindt in een specifieke bepaling, ook al bestaat er strikt genomen geen enkele verplichting om die maatregel te nemen.³

Het oordeel dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zouden moeten worden onderworpen, stemt volgens het Grondwettelijk Hof evenwel niet overeen met het doel van de Europese wetgever om bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling te onderwerpen.⁴

Aangezien *in casu* niet blijkt dat voor de ontworpen tekst een voorafgaande milieueffectbeoordeling heeft plaatsgevonden, dient de steller van het ontwerp te kunnen rechtvaardigen waarom hij dat ontwerp buiten de werkingssfeer van richtlijn 2001/42/EG houdt.

2. Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister de volgende inlichtingen verstrekt:

“En ce qui concerne le projet d’arrêté soumis à l’avis du Conseil d’État, il est un acte réglementaire adopté par le pouvoir exécutif d’une entité fédérée belge, à savoir le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de normes hiérarchiquement supérieures émanant du pouvoir législatif de cette même entité, c’est-à-dire le Parlement bruxellois, de sorte que la seconde condition serait également remplie.

Néanmoins, la Cour de justice de l’Union européenne a jugé par son arrêt du 27 octobre 2016, (C-290/15, D’Oultremont e.a.) que: ‘Eu égard à cet objectif, il y a lieu de relever que la notion de ‘plans et programmes’ se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l’autorisation et la mise en œuvre d’un ou de plusieurs projets susceptibles d’avoir des incidences notables sur l’environnement (voir, en ce sens, arrêt du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, point 95 ainsi que jurisprudence citée)’.

Le projet d’arrêté soumis à l’avis du Conseil d’État n’établit pas un ensemble significatif de critères et de modalités pour l’autorisation et la mise en œuvre d’un ou plusieurs projets susceptibles d’avoir des incidences notables sur l’environnement.

² *Ibid.*, § 52.

³ HvJ 25 juni 2020, A c.s. v. *Gewestelijke Stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen*, afdeling Oost-Vlaanderen, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 32 e.v.

⁴ Zie in dat verband advies 68.859/4, op 31 maart 2021 gegeven over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘visant à la promotion de l’équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68859.pdf>. Zie in dat verband GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3, en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

En effet, le principe du projet d'arrêté est de soumettre des actes et travaux spécifiques à un permis d'urbanisme dont la durée serait limitée dans le temps, dans la mesure où une telle limitation se justifie soit car les actes et travaux projetés doivent faire l'objet d'un contrôle dans le temps au regard du cadre urbain, soit car les actes et travaux projetés sont, par nature, temporaires. Les modalités et les critères pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne sont donc pas fixés par le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État, mais par les règlements et plans d'affectation en vigueur.

Pour mémoire, pour les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme à durée limitée, la procédure est identique à celle applicable pour un permis d'urbanisme 'classique', sauf dispense(s) procédurale(s) prévues par l'arrêté 'minime importance' du 13 novembre 2008.

Ce constat corrobore le fait que le projet d'arrêté concerné n'a pas vocation à établir un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Enfin, il convient de relever que les actes et travaux concernés sont d'une ampleur relativement limitée dans la mesure où il y a lieu à remise en état au terme de leur durée de validité limitée. En ce sens, ces actes et travaux ne permettent pas la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de la directive 2001/42.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble que le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État ne peut être considéré comme un plan ou programme.

Par ailleurs, nous rappelons la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans le cadre de son arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019, estimant que le CoDT ne peut être considéré comme un plan ou programme et rappelant que la volonté du législateur européen n'était pas de soumettre tous les actes législatifs ou réglementaires à évaluation des incidences.

(...)

À titre subsidiaire, si le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État devait être considéré comme un plan ou programme, encore faut-il vérifier si ce plan ou programme est soumis à évaluation des incidences au sens de la Directive 2001/42.

L'article 3 de cette Directive dispose que:

'1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes:

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

(...)

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

6. Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées.

7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5, y compris les raisons de ne pas prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public'.

Il convient de relever que, en vertu de l'article 3, § 2, a), de la directive 2001/42/CE, sont soumis à une évaluation environnementale systématique les plans et les programmes qui, d'une part, sont élaborés pour certains secteurs et qui, d'autre part, définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE, pourra être autorisée à l'avenir.

Si le projet d'arrêté pourrait remplir la première condition en ce que l'un des secteurs concernés est celui de l'aménagement du territoire urbain et rural, tel n'est pas le cas de la seconde condition. En effet, comme indiqué plus haut, le principe du projet d'arrêté est de soumettre à permis d'urbanisme à durée limitée des actes et travaux spécifiques. Le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir n'est donc pas fixé par le projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation, mais par les règlements et plans d'affectation en vigueur. Ce dernier se contente de prévoir des catégories d'actes et travaux qui en raison de leur nature ou de leur objet nécessitent la délivrance d'un permis d'urbanisme à durée limitée.

Pour mémoire, pour les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme à durée limitée, la procédure est identique à celle applicable pour un permis d'urbanisme 'classique', sauf dispense(s) procédurale(s) prévue(s) par l'arrêté 'minime importance'.

Ce constat corrobore le fait que le projet d'arrêté concerné n'a pas vocation à fixer un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir.

En ce que le projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation ne fixe pas un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, une évaluation des incidences systématique ne doit pas avoir lieu.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, eu égard à leur nature, les actes et travaux concernés par le projet d'arrêté à l'examen ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 3, § 1^{er} de la Directive."

3. Die rechtvaardiging kan niet in haar geheel worden aanvaard om de volgende redenen.

3.1. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 33/2019 van 28 februari 2019 in herinnering heeft gebracht door de bewoordingen van het HvJ te citeren, rijst vooreerst de vraag of het ontworpen besluit “door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.

Er kan evenwel niet worden betwist dat wanneer het ontworpen besluit de uitvoering van bepaalde handelingen en werken afhankelijk maakt van regels inzake een voorafgaande vergunning van beperkte duur, het wezenlijk deel uitmaakt van het juridisch kader dat de regels en de controleprocedures vastlegt die van toepassing zijn op de projecten waarvan sprake in het ontworpen besluit.

3.2. Bijgevolg zijn enkel de volgende vragen aan de orde:

- Gaat het aldus, overeenkomstig artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/42/EG, om projecten die worden genoemd in de bijlagen I en II van richtlijn 2011/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’, of waarvoor, gelet op de gevolgen die ze kunnen hebben voor bepaalde gebieden, een beoordeling vereist is krachtens de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43/EEG?

- Kan, indien dat niet het geval is, het ontwerpbesluit aanzienlijke milieueffecten hebben, gelet op artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42/EG?

In verband met de eerste vraag dient in het bijzonder opgemerkt te worden dat in bijlage II van richtlijn 2011/92/EU onder meer sprake is van opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken, terwijl in punt 1.2 van de ontworpen bijlage inzonderheid verwezen wordt naar de opslag van één of meer gebruikte voertuigen, fijn schroot, materialen of afval. Voorts verwijst het ontworpen besluit naar projecten waarvan het doel en de exacte aard niet *a priori* vastgesteld zijn, zoals het tijdelijk optrekken van een constructie en het plaatsen van installaties in het kader van onderzoeksprojecten gevoerd door of in een instelling voor hoger onderwijs.

Bij ontstentenis van andere elementen die nader rechtvaardigen dat allebei de hierboven gestelde vragen voor heel de ontwerptekst ontkennend dienen te worden beantwoord, lijkt men in deze context vooralsnog niet te kunnen oordelen dat het ontworpen besluit buiten de werkingssfeer van richtlijn 2001/42/EG valt.

De steller van het ontwerp moet de procedure voor het vaststellen van dat ontwerp opnieuw onderzoeken in het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De bepalingen die in het eerste tot het derde lid worden vermeld, verlenen het ontworpen besluit geen rechtsgrond. Ze moeten worden weggelaten.
2. Het vierde lid (dat het eerste lid wordt) moet als volgt worden gesteld:
“Gelet op het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, artikelen 102 en 330, § 2;”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de Franse tekst moeten de woorden “que celui” worden toegevoegd tussen de woorden “les termes sont compris dans le même sens” en de woorden “visé par le Plan Régional d’Affectation”.
2. Men dient erop toe te zien dat de in het ontwerp gebruikte begrippen waarvan de strekking niet is afgebakend, worden gedefinieerd in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, in het gewestelijk bestemmingsplan of in de nieuwe gewestelijke stedenbouwkundige verordening, of anders in het voorliggende ontwerp. Het gaat met name om de begrippen “woning van het niet-verplaatsbare lichte type” of woning “van het modulaire type”, “kringloopwinkels”, “recyclingateliers” en “fab labs”.

Het is des te belangrijker dat die begrippen nader worden omschreven daar de niet-naleving van de bepalingen inzake stedenbouwkundige vergunning strafrechtelijk wordt bestraft door het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: “BWRO”).⁵

Er wordt namelijk op gewezen dat krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen, dat voortvloeit uit artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, uit artikel 12, tweede lid, van de Grondwet en uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, feiten waarop een straf wordt gesteld in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen moeten worden omschreven, zodat de rechtzoekenden vooraf kunnen weten voor welke handelingen of voor welk verzuim ze strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

⁵ Titel X.

Artikel 2

Aangezien het ontwerpbesluit niet meer dan één bijlage bevat, moet die niet worden genummerd. De artikelen 2 tot 5 alsook de bijlage moeten dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 3

Het eerste lid stelt:

“De vergunningen van beperkte duur afgegeven voor de inwerkingtreding van dit besluit, blijven geldig tot hun vervaldag”.

De vraag rijst of op die manier geen verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen personen die krachtens de geldende regeling een vergunning van beperkte duur krijgen, en personen die een vergunning van onbeperkte duur hebben voor handelingen en werken waarvoor vooraf geen enkele tijdsbeperking van toepassing leek te zijn en die door het ontwerpbesluit onder de regeling van de vergunning van beperkte duur zullen vallen (zie de punten 1.5, 2.1 en 2.4 van de bijlage bij het ontwerpbesluit).

Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Plus précisément, ces rubriques concernent les:

1.5. ‘Constructions ou installations de type modulaire et/ou légères’ – 10 ans

Ériger des constructions ou placer des installations fixes de type modulaire et/ou légères, à l’exception d’un habitat léger fixe.

2.1. ‘Actes et travaux précédant la réalisation de l’affectation définitive’ – 6 ans

Exécuter des actes et travaux soumis à permis d’urbanisme, pendant la période précédant la réalisation de l’affectation définitive prévue par une disposition légale ou réglementaire

2.4. ‘Décorations’ – 2 ans

Placer des décorations évenementielles, ou liées à l’organisation de manifestations culturelles, d’expositions temporaires ou de festivités, à l’exception des dispositifs de publicités et d’enseignes.

Ces rubriques étaient reprises dans l’annexe 1 de l’arrêté du 29 janvier 2004 en ce qu’elles visaient:

9. ‘Constructions temporaires de type ‘modulaire’ – 15 à 20 ans selon la durée d’amortissement

3. ‘Constructions précédant la réalisation de l’affectation définitive’ – 6 ans

Édifier des constructions ou exécuter des actes et travaux soumis à permis, pendant la période précédant la réalisation de l’affectation définitive prévue par une disposition légale ou réglementaire.

5. ‘Décorations temporaires’ – 1 an

Le placement temporaire de décorations évenementielles, de manifestations ou de festivités, à l’exception des dispositifs de publicité et d’enseignes.

Ces rubriques ont fait l'objet d'une reformulation en les adaptant à la catégorie des actes et travaux concernés par la nouvelle nomenclature (actes et travaux nécessitant un contrôle de leur développement dans le temps et ceux par nature, temporaires), en simplifiant le libellé concerné ou en explicitant la rubrique. L'objectif poursuivi de ces reformulations était également de correspondre au mieux avec ce que prévoit l'arrêté du 13 novembre 2008 dit de minime importance, tel qu'il sera modifié par le projet d'arrêté précité visant sa réforme.

Pour ces rubriques, c'est donc l'article 3 alinéa 1^{er} du projet qui s'applique, à savoir que 'Les permis à durée limitée délivrés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté restent valables jusqu'à leur échéance'".

Gelet op die toelichting lijkt het ontworpen dispositief aanvaardbaar te zijn.

Artikel 7

De datum waarop het besluit volgens de voorliggende bepaling in werking zal treden, is nog niet vastgesteld.

Indien de steller van het ontwerp meent te moeten afwijken van de gebruikelijke termijnen die artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft vastgesteld voor de inwerkingtreding van besluiten, moet hij in staat zijn uit te leggen welke specifieke reden een dergelijke afwijking rechtvaardigt.

Behoudens een specifieke motivering moet de datum van inwerkingtreding hoe dan ook zo worden vastgesteld dat aan eenieder een redelijke termijn wordt gegeven om van de nieuwe regels kennis te nemen.

Bijlage

1. Volgens punt 1.6 van de bijlage valt "het optrekken van constructies of het plaatsen van vaste installaties van het modulaire en/of lichte type die kunnen worden gebruikt voor permanente, niet-recreatieve bewoning door een of meerdere personen die niet (deeltijds) rondtrekkend leven" onder de regeling van een vergunning van beperkte duur van (maximaal) vijf jaar. Die regeling geldt dus voor vaste installaties bestemd voor huisvesting, die hetzij licht dan wel modulair zijn, hetzij die beide kenmerken tegelijk hebben.

In punt 1.5 van de bijlage dienen bijgevolg de woorden "lichte, niet-verplaatsbare woning" *in fine* te worden vervangen door de woorden "woning van het niet-verplaatsbare modulaire en/of lichte type".

2. De bijlage moet een opschrift krijgen,⁶ moet *in fine* de formule “Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (...) betreffende de stedenbouwkundige vergunningen van beperkte duur” bevatten⁷ en moet dezelfde handtekeningen dragen als het ontworpen besluit.⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 172, a).

⁷ *Ibidem*, aanbeveling 172, e), formule F 4-8-2.

⁸ *Ibidem*, aanbeveling 172, e).