



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.608/4
du 24 avril 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de Bruxelles Mobilité, de Bruxelles Environnement, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.608/4
van 24 april 2025

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende energie uit hernieuwbare bronnen en tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het advies van de gemachtigde ambtenaar, van de gemeente, van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, van Brussel Mobiliteit, van Leefmilieu Brussel, van de overlegcommissie, evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect'

Le 1er avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de Bruxelles Mobilité, de Bruxelles Environnement, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2025.

*

Op 1 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende energie uit hernieuwbare bronnen en tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het advies van de gemachtigde ambtenaar, van de gemeente, van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, van Brussel Mobiliteit, van Leefmilieu Brussel, van de overlegcommissie, evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 april 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort du dossier transmis à la section de législation que le Gouvernement a chargé la Secrétaire d'État de procéder à l'accomplissement des formalités requises parallèlement à la saisine de la section de législation par le ministre.

Il sera veillé au bon accomplissement des formalités prescrites, qui seront mentionnées au préambule avec l'indication de la date à laquelle elles ont été accomplies.

2. Le rapport d'évaluation sur l'égalité des chances mentionné à l'alinéa 4 du préambule ne figure pas au dossier communiqué à la section de législation, contrairement à ce qui est annoncé dans la demande d'avis. Par ailleurs depuis l'entrée en vigueur du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité, l'article 69, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de ce Code impose d'établir une analyse d'impact sur l'égalité des chances pour les projets législatifs ou réglementaires.

L'auteur du projet s'assurera que la formalité a bien été accomplie et le préambule sera revu et complété en conséquence.

3. Dans son avis 75.809/4 donné le 24 avril 2024 sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant certaines dispositions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire », qui avait partiellement le même objet que l'arrêté en projet ¹, la section de législation a observé ce qui suit :

« FORMALITÉS PRÉALABLES »

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

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

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

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

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

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

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

'la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement' ².

La Cour ajoute que la notion de 'plans et programmes' peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire ³.

¹ La note au Gouvernement relative à l'arrêté en projet fait état de cet avant-projet d'ordonnance.

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : C.J., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, § 49.

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : *Ibidem*, § 52.

Dans deux arrêts du 7 juin 2018 ⁴, la Cour a également conclu que constituaient des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE et devaient par conséquent faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences environnementales, d'une part, le règlement régional d'urbanisme bruxellois relatif au quartier européen et, d'autre part, les périmètres de remembrement urbain prévus par le droit wallon. Dans un arrêt du 25 juin 2020, la Cour a par ailleurs confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. Dans cet arrêt, la Cour a exposé les raisons pour lesquelles elle entendait maintenir sa jurisprudence et n'opérer aucun revirement ⁵.

Dans des arrêts de 2019 et 2021, la Cour a également conclu que la notion de 'plans et programmes' incluait non seulement leur élaboration, mais également leur modification ⁶. En particulier, la Cour a dit pour droit que, quand bien même un acte ne contient pas de prescriptions positives, la faculté que cet acte institue de permettre d'obtenir plus aisément des dérogations aux prescriptions en vigueur modifie l'ordonnancement juridique et a pour effet de faire relever un tel acte du champ d'application de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE ⁷.

3. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la section de législation a observé que constituaient des plans et programmes devant être soumis à une évaluation préalable des incidences environnementales, par exemple, la carte stratégique des priorités reprenant la liste des cours d'eau prioritaires pour le rétablissement de la libre circulation des poissons ⁸ et les règles de police et de gestion applicables aux cours d'eau non classés, arrêtées par le Gouvernement wallon ⁹⁻¹⁰, l'arrêté ministériel 'relatif aux études acoustiques des parcs éoliens' ¹¹, l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014' ¹², ou encore l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2018 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses

⁴ Note de bas de page 3 de l'avis cité : C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 et C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401.

⁵ Note de bas de page 4 de l'avis cité : C.J. (gde ch.), arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, 25 juin 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 33 à 51.

⁶ Note de bas de page 5 de l'avis cité : C.J., arrêt *CFE SA c. Région de Bruxelles-Capitale*, 12 juin 2019, ECLI:EU:C:2019:483, § 71.

⁷ Note de bas de page 6 de l'avis cité : C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, *op cit.*, § 58.

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Cette carte stratégique est désormais visée à l'article D.33/9 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

⁹ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Il s'agit des règles de police désormais visées à l'article D.52 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

¹⁰ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Avis 60.677/4 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 4 octobre 2018 'modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1147/1, pp. 63-79.

¹¹ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Avis 61.407/4 donné le 24 mai 2017 sur un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne « relatif aux études acoustiques des parcs éoliens ».

¹² Note de bas de page 11 de l'avis cité : Avis 61.975/1 donné le 2 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014'.

dispositions environnementales' ¹³. Elle a également considéré qu'«il n'[était] pas exclu que certaines conventions de transition écologique ¹⁴ aient un objet relevant du champ d'application de cette notion ainsi définie' ¹⁵.

Eu égard à cette jurisprudence, et compte tenu de l'article 2, a), premier tiret, de la directive 2001/42/CE ¹⁶, la section de législation a également observé qu'un texte de nature législative pouvait constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE, et ce que le texte législatif trouve son origine dans une initiative du pouvoir exécutif ¹⁷ ou dans une initiative parlementaire ¹⁸.

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

'En l'espèce, l'avant-projet entend, pour l'essentiel, régler les régimes de permis exclusifs requis pour l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol, en ce compris la post-gestion, tout en subordonnant par ailleurs à l'obtention préalable d'un permis d'environnement ou à l'introduction préalable d'une déclaration, ces explorations ou exploitations. Intervenant dans ce cadre, avec cet objet, et pouvant trouver à s'appliquer à la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il relève de la notion de 'plans et programmes' au sens de la

¹³ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Avis 63.041/4 donné le 21 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2018 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales'.

¹⁴ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Il s'agit des conventions de transition écologique désormais visées aux articles D.92-1 et suivants du livre I^{er} du Code de l'Environnement de la Région wallonne.

¹⁵ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Avis 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et du logement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1142/1, pp. 161-190.

¹⁶ *Note de bas de page 15 de l'avis cité* : Cette disposition vise, au titre des plans et programmes ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative ».

¹⁷ *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : Avis 62.508/4 donné le 11 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 26 avril 2018 'relatif au Code wallon du patrimoine', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1053/1, pp. 35-61.

¹⁸ *Note de bas de page 17 de l'avis cité* : Avis 61.506/4 donné le 12 juin 2017 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial », *Doc. parl.*, Parl. w., 2016-2017, n° 778/2, pp. 2-6. Dans cet avis, la section de législation a observé ce qui suit :

« La proposition de décret à l'examen tend à autoriser et à régler l'octroi de dérogations au plan de secteur à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2. Il n'est pas exclu que les règles qu'elle prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ayant cet objet, la proposition de décret à l'examen relève incontestablement de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle doit dès lors se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

À cet égard, il y a lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative. L'examen de ces questions et des réponses à y apporter appelle des développements qui excèdent de beaucoup le cadre limité de l'avis que la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner sur une proposition de décret qui, telle la proposition à l'examen, tend à modifier le Code du développement territorial (en abrégé, ci-après, 'CoDT') sur un point particulier. Mais la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte de l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne ».

directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que le décret en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin¹⁹.

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

‘En l'espèce, diverses dispositions de l'avant-projet qui comportent des innovations de fond par rapport au droit existant doivent manifestement être considérées comme comportant un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des dispositions qui introduisent le principe de la durée indéterminée des permis d'environnement et de celles qui accompagnent ce régime par l'introduction de nouvelles obligations à charge des exploitants. De telles dispositions, qui peuvent trouver à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, relèvent de la notion de ‘plans et programmes’ au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, elles doivent se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE’²⁰.

Elle l'a rappelé dans des avis postérieurs²¹⁻²² et a également confirmé sa jurisprudence concernant les arrêtés réglementaires²³.

¹⁹ *Note de bas de page 18 de l'avis cité* : Avis 64.927/4 donné le 30 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol », *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1335/1, pp. 109-125.

²⁰ *Note de bas de page 19 de l'avis cité* : Avis 64.928/4 donné le 6 février 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « relatif au Livre IX du Code de l'Environnement contenant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et le CoDT », *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1339/1, pp. 74-89.

²¹ *Note de bas de page 20 de l'avis cité* : Avis 66.015/2/V donné le 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 6 février 2020 ‘portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 remplaçant l'annexe 1^{re} du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols’, *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 93/1, pp. 8-10.

²² *Note de bas de page 21 de l'avis cité* : Avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation », *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2-5.

²³ *Note de bas de page 22 de l'avis cité* : Voir par exemple, l'avis 68.292/4 donné le 13 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 2021 ‘portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol’.

4. La Cour constitutionnelle s'est également prononcée sur la portée de la notion de plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE, spécialement dans ses arrêts n° 33/2019 du 28 février 2019, n° 145/2019 du 17 octobre 2019, n° 30/2021 du 25 février 2021, n° 137/2021 du 14 octobre 2021 et n° 142/2021 du 14 octobre 2021 ²⁴.

Dans les deux premiers de ces arrêts, la Cour constitutionnelle a considéré que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale ²⁵⁻²⁶.

Dans son arrêt n° 30/2021, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juin 2020 (C-24/19), la Cour constitutionnelle a confirmé l'enseignement de ses arrêts n° 33/2019 et n° 145/2019 et rejeté plusieurs recours en suspension dirigés contre le décret de la Région flamande du 17 juillet 2020 'validant les conditions environnementales sectorielles pour les éoliennes'. Par son arrêt du 14 octobre 2021 ²⁷, la Cour Constitutionnelle a ensuite rejeté les recours en annulation dirigés contre le même décret.

Dans ces deux derniers arrêts, la Cour constitutionnelle fait valoir notamment que 'l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice quant au champ d'application de la directive 2001/42/CE a [...] été remise en cause par l'avocat général Kokott, par les

²⁴ *Note de bas de page 23 de l'avis cité* : Sur la directive 2001/42/CE, voir aussi C.C., 20 mai 2021, n° 75/2021 : la problématique était toutefois autre, la question posée étant de savoir si une disposition législative prévoyant l'abrogation de plein droit, par écoulement du temps, des schémas d'orientation locaux était admissible au regard de la directive. La Cour constitutionnelle a répondu à cette question par la négative, dès lors qu'il s'agissait d'abroger, sans aucune évaluation préalable, des instruments planologiques qui, eux-mêmes, constituaient des plans et programmes. La Cour a donc dit pour droit que l'article D.II.66, § 4, du CoDT violait les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2001/42/CE « en ce que [cette disposition] exempte l'abrogation de plein droit des plans qu'il vise d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, point b), de cette directive ». L'arrêt n° 137/2021 du 14 octobre 2021 peut aussi être évoqué. Il n'est toutefois pas pertinent pour la question ici examinée. En effet, dans cet arrêt, la Cour a rejeté le recours au motif que « [l]es dispositions attaquées fixent des définitions et des objectifs en matière de cours d'eau non navigables, et consistent pour la plupart à définir les contours des pouvoirs de gestion relatifs à ces cours d'eau. Ces dispositions générales, qui n'ont par ailleurs aucune incidence sur les plans de secteur applicables, ne sauraient être considérées, qu'elles soient examinées séparément ou lues dans leur contexte, comme des actes qui établissent, 'en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement', pour reprendre la formulation utilisée par la Cour de justice de l'Union européenne » (B.41 de l'arrêt). La problématique prévalant dans l'arrêt n° 137/2021 était donc différente de celle qui prévaut quant à l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

²⁵ *Note de bas de page 24 de l'avis cité* : C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

²⁶ *Note de bas de page 25 de l'avis cité* : Voir à ce propos, notamment l'avis 68.859/4 ; l'avis 71.061/4 donné le 30 mars 2022 sur une proposition de décret « modifiant les articles D.II.13, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local », *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 603/2, pp. 2-6 ; l'avis 71.290/4 donné le 16 juin 2022 sur une proposition de décret « visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 848/2, pp. 2-4 et l'avis 71.620/4 donné le 27 juillet 2022 sur une proposition de décret « relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 927/2, pp. 2-9.

²⁷ *Note de bas de page 26 de l'avis cité* : C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

juridictions suprêmes de plusieurs États membres, dont la Cour constitutionnelle belge, et par la doctrine' ²⁸.

5. La Cour de justice de l'Union européenne a maintenu sa jurisprudence ²⁹. Dans un arrêt du 22 février 2022 ³⁰, elle a apporté une précision importante, en disant pour droit que :

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

2. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42 doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ne relève pas du champ d'application de cette disposition'.

Il paraît pouvoir se déduire de cet arrêt qu'une législation ou une réglementation qui se limite exclusivement à fixer des règles générales et/ou à interdire ou à soumettre à autorisation – tel un permis d'urbanisme ou d'urbanisation ou un permis d'environnement – certains actes et travaux ou certaines activités, ne constitue pas, en tant que telle, un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE, si elle ne fixe pas également des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets.

Cette jurisprudence énonce toutefois clairement que des dispositions normatives, législatives ou réglementaires peuvent, le cas échéant, être qualifiées de plans ou de programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Ainsi, dans son arrêt du 22 février 2022 ³¹, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que :

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

²⁸ Note de bas de page 27 de l'avis cité : C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.6 ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

²⁹ Note de bas de page 28 de l'avis cité : C.J. (gde ch.), arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102 et C.J., arrêt *NJ et OZ c. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*, 9 mars 2023, C-9/22, ECLI:EU:C:2023:176.

³⁰ Note de bas de page 29 de l'avis cité : C.J. (gde ch.), arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV contre Landkreis Rosenheim*, op. cit.

³¹ Note de bas de page 30 de l'avis cité : *Ibidem*, § 41.

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

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

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

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et dès lors que l'avant-projet d'ordonnance n'a pas été soumis à une procédure d'évaluation de ses incidences sur l'environnement, son auteur doit être en mesure de préciser les raisons pour lesquelles il situerait l'avant-projet en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE, ou dans le champ d'application d'une exception prévue par cette directive ³² ».

Ces observations valent *mutatis mutandis* pour l'arrêté en projet.

4. Si l'accomplissement des formalités requises devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis 75.809/4, la section de législation a observé ce qui suit :

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

³² *Note de bas de page 31 de l'avis cité* : Voir notamment en ce sens l'avis 73.986/2/V donné le 17 août 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 octobre 2023 'instituant une procédure d'instruction spécifique d'une demande de permis d'urbanisme relative à la déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi et à la modification du permis délivré par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale le 24 mai 2019 à la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-2023, n° 7-751/1, pp. 39-70, ainsi que l'avis 73.407/4 donné le 15 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2023 'modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales'. Voir également l'avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation », *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2-5, ainsi que l'avis 68.487/1 donné le 12 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 'fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings'.

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

‘191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive³³.

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

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

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

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

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

d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaître leur origine³⁴.

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

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

³³ Note de bas de page 33 de l'avis cité : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

³⁴ Note de bas de page 34 de l'avis cité : *Ibidem*, recommandation n° 193.

En l'espèce, seul un tableau de correspondance entre les articles des directives modificatives et modifiées d'une part, et des actes de transposition d'autre part, a été transmis à la section de législation. Par ailleurs, ce tableau manque de précision et ne s'avère pas complet puisqu'il ne mentionne pas avec précision chacune des dispositions du projet d'arrêté au regard des directives.

À l'avenir, l'auteur du projet veillera à établir des tableaux complets, précis et conformes à la recommandation 191.2 et ce afin de faciliter l'examen du projet par la section de législation.

2. Au vu de la portée du projet et spécialement compte tenu de ce que celui-ci est adopté en période d'affaires courantes, il se recommande d'accompagner l'arrêté en projet d'un rapport au Gouvernement, qui sera publié au *Moniteur belge* avec l'arrêté en projet et l'avis de la section de législation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La directive mentionnée à l'alinéa 1^{er} ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Son visa sera omis.

2. L'arrêté en projet, qui invoque au titre de fondement juridique l'article 314 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le « CoBAT »), a également pour objet de procurer exécution aux articles 98, §§ 2 et 2/1, 126, §§ 4 et 5, 177, §§ 4 et 5, 207, § 3, et 237, § 2, du CoBAT.

Ces dispositions doivent également être mentionnées à l'alinéa 2, accompagnées chacune de la mention des modifications encore en vigueur qui y ont été apportées.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 77.608/4 du Conseil d'État donné le 24 avril 2024, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »³⁵.

³⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 3

L'article 175/16 du CoBAT ne comporte que quatre alinéas.

Dans la phrase liminaire, il sera fait mention de l'alinéa 5 et, dans le dispositif en projet, de l'alinéa 4.

Article 4

1. Comme la section de législation l'a souvent rappelé, compte tenu des articles 69 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'³⁶, il n'appartient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation du Gouvernement et de ses services.

L'ensemble du texte en projet sera revu en conséquence.

Par ailleurs, en application de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est au Gouvernement qu'il appartient de déléguer au ministre compétent ou à un ou plusieurs de ses services les pouvoirs qu'une ordonnance lui confère.

En l'espèce, il convient donc d'habiliter le Gouvernement à désigner le point de contact visé par l'article 16 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables'.

2. Il ressort de l'article 188/13, § 2, en projet que l'intention est de permettre que plusieurs points de contact soient prévus. Dès lors, cette disposition sera complétée afin de prévoir que les informations en ligne indiquent « le point de contact compétent pour la demande en question », conformément à l'article 16, paragraphe 4, seconde phrase, de la directive (UE) 2018/2001.

3. Conformément à l'article 16, paragraphe 4, de la directive (UE) 2018/2001, le guide des procédures à l'intention des promoteurs d'installations d'énergie renouvelable s'adresse « aussi en particulier aux projets d'énergie renouvelable de petite envergure et aux projets portés par des autoconsommateurs d'énergie renouvelable ou des communautés d'énergie renouvelable ».

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 188/13, § 2, en projet ne fait pas mention des « projets d'énergie renouvelable de petite envergure ».

À défaut de justification particulière, le dispositif sera complété en ce sens afin d'assurer une transposition fidèle de la directive (UE) 2018/2001.

³⁶ Rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Chacune des dispositions dont la modification est envisagée par le dispositif en projet sera mentionnée avec ses modifications en vigueur.

Les phrases liminaires des articles 2 à 14 seront complétées en conséquence.

*

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt dat de regering de staatssecretaris heeft opgedragen de verplichte vormvereisten te vervullen op hetzelfde moment waarop de minister de afdeling Wetgeving heeft geadieerd.

Er moet worden op toegezien dat de voorgeschreven vormvereisten naar behoren worden vervuld en dat ze in de aanhef worden vermeld met opgave van de datum waarop ze zijn vervuld.

2. Het evaluatieverslag over de gelijke kansen dat in het vierde lid van de aanhef wordt vermeld, bevindt zich, in tegenstelling tot wat in de adviesaanvraag staat, niet in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden. Sinds de inwerkingtreding van het Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit, dient krachtens artikel 69, § 1, eerste lid, 1°, van dat Wetboek bovendien een analyse van de impact op de gelijke kansen te worden opgesteld voor ontwerpen van wetgevende of verordenende aard.

De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen dat dit vormvereiste naar behoren is vervuld. De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien en aangevuld.

3. De afdeling Wetgeving heeft het volgende opgemerkt in advies 75.809/4 van 24 april 2024 over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van sommige bepalingen van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening’ dat gedeeltelijk hetzelfde onderwerp had als het voorliggende ontwerpbesluit:¹

“VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

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

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

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

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

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

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

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

‘[heeft] het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.’²

Het Hof stelt voorts dat het begrip ‘plannen en programma’s’ ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.³

¹ Dat voorontwerp van ordonnantie wordt vermeld in de nota aan de regering betreffende het ontworpen besluit.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816, *Patrice d'Oultremont e.a. v. Waals Gewest*, punt 49.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Ibidem*, punt 52.

In twee arresten van 7 juni 2018⁴ heeft het Hof ook geoordeeld dat enerzijds de Brusselse gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende de Europese wijk en anderzijds de omtrekken voor stedelijke verkaveling waarin het Waalse recht voorziet, plannen en programma's zijn in de zin van richtlijn 2001/42/EG en bijgevolg het voorwerp moeten uitmaken van een voorafgaande beoordeling van de gevolgen voor het milieu. In een arrest van 25 juni 2020 heeft het Hof voorts bevestigd dat een besluit van de Vlaamse Regering kan worden beschouwd als een plan dat is opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau. In dat arrest heeft het Hof de redenen uiteengezet waarom het zijn rechtspraak ging handhaven en geenszins ging terugdraaien.⁵

In arresten van 2019 en 2021 heeft het Hof eveneens geconcludeerd dat het begrip 'plannen en programma's' niet alleen sloeg op het opstellen maar ook op het wijzigen van die plannen en programma's.⁶ In het bijzonder heeft het Hof voor recht gezegd dat, ook al bevat een handeling geen positieve voorschriften, de mogelijkheid die ze invoert om makkelijker afwijkingen van de geldende voorschriften te verkrijgen de rechtsorde wijzigt en tot gevolg heeft dat een dergelijke handeling in het toepassingsgebied valt van artikel 2, *littera a*), van richtlijn 2001/42/EG.⁷

3. De afdeling Wetgeving heeft opgemerkt dat, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de volgende stukken bijvoorbeeld plannen en programma's zijn waarvoor een voorafgaande milieueffectbeoordeling vereist is: de strategische prioriteitenkaart met de prioritaire waterlopen voor het herstel van het vrij rondzwemmen van de vissen⁸ en de politionele en beheersregels, vastgesteld door de Waalse Regering, die van toepassing zijn op ongeklasseerde waterlopen,⁹⁻¹⁰ het ministerieel besluit 'relatif aux études acoustiques des parcs éoliens',¹¹ het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014',¹² of nog het besluit van de Waalse Regering van 30 augustus 2018 'tot bepaling van de sectorale voorwaarden voor middelgrote stookinstallaties en tot wijziging van diverse

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: HvJ 7 juni 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest* en HvJ 7 juni 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, *Thybaut e.a. v. Waals Gewest*.

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: HvJ (Grote Kamer) 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503, *A. e.a. v. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, punten 33 tot 51.

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: HvJ 12 juni 2019, ECLI:EU:C:2019:483, *CFE SA v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punt 71.

⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: HvJ *Thybaut e.a. v. Waals Gewest, o.c.*, punt 58.

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Die strategische kaart wordt inmiddels vermeld in artikel D.33/9 van boek II van het Milieuwetboek van het Waals Gewest.

⁹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Het gaat om de politieregels die inmiddels in artikel D.52 van boek II van het Milieuwetboek van het Waals Gewest worden vermeld.

¹⁰ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Advies 60.677/4 van 27 februari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 4 oktober 2018 'tot wijziging van verschillende teksten, wat betreft de waterlopen', *Parl.St. W.Parl.* 2017-18, nr. 1147/1, 63-79.

¹¹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Advies 61.407/4 van 24 mei 2017 over een ontwerp van ministerieel besluit van het Waals Gewest "relatif aux études acoustiques des parcs éoliens".

¹² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Advies 61.975/1 van 2 oktober 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014'.

milieubepalingen'.¹³ Nog volgens de afdeling Wetgeving '[viel] niet uit te sluiten dat de inhoud van bepaalde ecologische-transitieovereenkomsten¹⁴ onder dat aldus gedefinieerde begrip valt'.¹⁵

De afdeling Wetgeving heeft ook opgemerkt dat, gelet op die rechtspraak en op artikel 2, a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42/EG,¹⁶ een wetgevende tekst een plan of programma kan vormen in de zin van richtlijn 2001/42/EG, ongeacht of hij uitgaat van de uitvoerende macht¹⁷ of van het parlement.¹⁸

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

'En l'espèce, l'avant-projet entend, pour l'essentiel, régler les régimes de permis exclusifs requis pour l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol, en ce compris la postgestion, tout en subordonnant par ailleurs à l'obtention préalable d'un permis d'environnement ou à l'introduction préalable d'une déclaration, ces explorations ou exploitations. Intervenant dans ce cadre, avec cet objet, et pouvant trouver à s'appliquer à la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il relève de la notion de 'plans et programmes' au sens de la

¹³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Advies 63.041/4 van 21 maart 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 30 augustus 2018 'tot bepaling van de sectorale voorwaarden voor middelgrote stookinstallaties en tot wijziging van diverse milieubepalingen'.

¹⁴ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Het gaat om de ecologische-transitieovereenkomsten die inmiddels worden vermeld in de artikelen D.92-1 en volgende van boek I van het Milieuwetboek van het Waals Gewest.

¹⁵ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Advies 63.475/2-4 van 6 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Waals Gewest van 17 juli 2018 'houdende verschillende maatregelen inzake tewerkstelling, vorming, economie, industrie, onderzoek, innovatie, digitale technologieën, leefmilieu, ecologische overgang, ruimtelijke ordening, openbare werken, mobiliteit en vervoer, energie, klimaat, luchthavenbeleid, toerisme, landbouw, natuur, bossen, plaatselijke besturen en huisvesting', *Parl.St. W.Parl.* 2017-18, nr. 1142/1, 161-190.

¹⁶ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Die bepaling vermeldt als "plannen en programma's" de plannen en programma's "die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld".

¹⁷ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Advies 62.508/4 van 11 januari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 26 april 2018 'betreffende het Waalse Erfgoedwetboek', *Parl.St. W.Parl.* 2017-18, nr. 1053/1, 35-61.

¹⁸ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Advies 61.506/4 van 12 juni 2017 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial', *Parl.St. W.Parl.* 2016-17, nr. 778/2, 2-6. In dat advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"La proposition de décret à l'examen tend à autoriser et à régler l'octroi de dérogations au plan de secteur à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2. Il n'est pas exclu que les règles qu'elle prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ayant cet objet, la proposition de décret à l'examen relève incontestablement de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle doit dès lors se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

À cet égard, il y a lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative. L'examen de ces questions et des réponses à y apporter appelle des développements qui excèdent de beaucoup le cadre limité de l'avis que la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner sur une proposition de décret qui, telle la proposition à l'examen, tend à modifier le Code du développement territorial (en abrégé, ci-après, 'CoDT') sur un point particulier. Mais la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte de l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne."

directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que le décret en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin.¹⁹

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

‘En l'espèce, diverses dispositions de l'avant-projet qui comportent des innovations de fond par rapport au droit existant doivent manifestement être considérées comme comportant un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des dispositions qui introduisent le principe de la durée indéterminée des permis d'environnement et de celles qui accompagnent ce régime par l'introduction de nouvelles obligations à charge des exploitants. De telles dispositions, qui peuvent trouver à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, relèvent de la notion de ‘plans et programmes’ au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, elles doivent se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.’²⁰

Datzelfde heeft ze nog herhaald in latere adviezen²¹⁻²² en bevestigd in haar adviespraktijk betreffende verordenende besluiten.²³

4. Ook het Grondwettelijk Hof heeft zich uitgesproken over de strekking van het begrip ‘plannen en programma’s’ in de zin van richtlijn 2001/42/EG, in het bijzonder in zijn arresten nr. 33/2019 van 28 februari 2019, nr. 145/2019 van 17 oktober 2019,

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

²⁰ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Advies 64.928/4 van 6 februari 2019 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘relatif au Livre IX du Code de l'Environnement contenant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre Ier du Code de l'Environnement et le CoDT’, *Parl.St. W.Parl.* 2018-19, nr. 1339/1, 74-89.

²¹ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Advies 66.015/2/V van 29 juli 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 6 februari 2020 ‘houdende bekrachtiging van het besluit van de Waalse Regering van 13 december 2018 tot vervanging van bijlage 1 bij het decreet van 1 maart 2018 betreffende bodembeheer en Bodemsanering’, *Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 93/1, 8-10.

²² Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Advies 68.859/4 van 31 maart 2021 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation’, *Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 227/3, 2-5.

²³ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld advies 68.292/4 van 13 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 25 februari 2021 ‘houdende sectorale voorwaarden voor windmolenparken met een totaalvermogen van 0,5 MW of meer en tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2002 tot bepaling van de lijst van de aan een milieueffectstudie onderworpen projecten, van de ingedeelde installaties en activiteiten of van de installaties of activiteiten die een risico voor de bodem vormen’.

nr. 30/2021 van 25 februari 2021, nr. 137/2021 van 14 oktober 2021 en nr. 142/2021 van 14 oktober 2021.²⁴

Volgens de eerste twee van die arresten van het Grondwettelijk Hof stemt de conclusie dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben, overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeen met het doel dat de Europese wetgever voor ogen had, namelijk ervoor zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.²⁵⁻²⁶

Na het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020 (C-24/19) heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 30/2021 de lering bevestigd van zijn arresten nr. 33/2019 en nr. 145/2019 en heeft het verschillende beroepen tot schorsing, gericht tegen het decreet van het Vlaams Gewest van 17 juli 2020 'tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines', verworpen. Het heeft vervolgens in zijn arrest van 14 oktober 2021 de beroepen tot nietigverklaring van datzelfde decreet verworpen.²⁷

In die twee laatste arresten heeft het Grondwettelijk Hof met name gesteld dat 'de evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie over het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG overigens ter discussie [werd] gesteld door advocaat-generaal Kokott, door de hoogste rechtscolleges van verschillende lidstaten, waaronder het Belgisch Grondwettelijk Hof, en in de rechtsleer'.²⁸

²⁴ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Zie in verband met richtlijn 2001/42/EG ook GwH 20 mei 2021, nr. 75/2021. Daar ging het echter over een andere problematiek. De vraag die was voorgelegd was namelijk of een wetgevende bepaling luidens welke lokale beleidsontwikkelingsplannen met het verstrijken van de tijd van rechtswege werden opgeheven, wel toelaatbaar was ten aanzien van de richtlijn. Het Grondwettelijk Hof heeft die vraag ontkennend beantwoord, aangezien er sprake was van een opheffing, zonder enige vorm van voorafgaande beoordeling, van planologische instrumenten die zelf plannen en programma's vormden. Het Hof heeft dus voor recht gezegd dat artikel D.II.66, § 4, van het Waals Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling een schending vormt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in combinatie met richtlijn 2001/42/EG "in zoverre [die bepaling] de opheffing van rechtswege van de daarin beoogde plannen vrijstelt van een milieubeoordeling in de zin van artikel 2, b), van die richtlijn". Er kan ook gewezen worden op arrest nr. 137/2021 van 14 oktober 2021, maar voor de vraag die hier voorligt is dat arrest niet relevant. Het Hof heeft daarin namelijk het beroep verworpen om de volgende reden: "De bestreden bepalingen leggen de definities en de doelstellingen vast voor onbevaarbare waterlopen en bestaan merendeels in het afbakenen van de bevoegdheden inzake het beheer van die waterlopen. Die algemene bepalingen, die overigens geen enkele invloed hebben op de toepasselijke gewestplannen, kunnen, ongeacht of zij afzonderlijk of in hun context worden onderzocht, niet worden beschouwd als handelingen die 'door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststellen voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben', aldus de formulering van het Hof van Justitie van de Europese Unie" (punt B.41 van het arrest). De problematiek die in arrest nr. 137/2021 aan de orde was, verschilde dus van die welke in het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt behandeld.

²⁵ Voetnoot 24 van het geciteerde advies: GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3; GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

²⁶ Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Zie dienaangaande onder meer advies 68.859/4; advies 71.061/4 van 30 maart 2022 over een voorstel van decreet 'modifiant les articles D.II.16, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local', *Parl.St. W.Parl.* 2020-21, nr. 603/2, 2-6; advies 71.290/4 van 16 juni 2022 over een voorstel van decreet 'visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables', *Parl.St. W.Parl.* 2021-22, nr. 848/2, 2-4 en advies 71.620/4 van 27 juli 2022 over een voorstel van decreet 'relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement', *Parl.St. W.Parl.* 2021-22, nr. 927/2, 2-9.

²⁷ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

²⁸ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.6; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zijn rechtspraak gehandhaafd.²⁹ In een arrest van 22 februari 2022 heeft het een belangrijke precisering aangebracht, door het volgende voor recht te verklaren:³⁰

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

2. Artikel 3, lid 4, van richtlijn 2001/42 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale maatregel waarmee wordt beoogd de natuur en het landschap te beschermen en waarin te dien einde algemene verbodsbepalingen en vergunningsplichten worden vastgelegd, zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van projecten, niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.’

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

In die rechtspraak wordt evenwel duidelijk gesteld dat normatieve, wetgevende of verordenende bepalingen in voorkomend geval kunnen worden beschouwd als plannen of programma's in de zin van richtlijn 2001/42/EG. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 22 februari 2022 het volgende bevestigd:³¹

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

²⁹ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: HvJ (grote kamer) 22 februari 2022, C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, en HvJ 9 maart 2023, C-9/22, ECLI:EU:C:2023:176, *NJ en OZ v. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*.

³⁰ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: HvJ (grote kamer), *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, o.c.

³¹ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: *Ibidem*, punt 41.

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

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

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

Gelet op alle voorgaande overwegingen, en aangezien het voorontwerp van ordonnantie niet werd onderworpen aan een procedure van milieueffectbeoordeling, moet de steller van het voorontwerp kunnen motiveren waarom hij het voorontwerp buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2001/42/EG zou plaatsen, of waarom het onder een door deze richtlijn voorziene uitzondering zou vallen.³²

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het ontworpen besluit.

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van de verplichte vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In advies 75.809/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

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

³² Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Zie in die zin met name advies 73.986/2/V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 5 oktober 2023 'tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd', *Parl.St. Br.Parl.*, 2022-23, nr. 7-751/1, 39-70, alsook advies 73.407/4 van 15 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 december 2023 'tot wijziging van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling en het decreet van 6 november 2008 houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie en tot opheffing van het decreet van 5 februari 2015 betreffende de handelsvestigingen'. Zie ook advies 68.859/4 van 31 maart 2021 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation', *Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 227/3, 2-5, alsook advies 68.487/1 van 12 januari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 februari 2021 'tot vaststelling van de algemene en bijzondere uitbatingsvoorwaarden van toepassing op parkings'.

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

‘191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de [onderdelen van de] artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de [onderdelen van de] artikelen van de richtlijn die [nog] door een andere instantie (...) moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn.”³³

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

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

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

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

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

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

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

³³ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”.

³⁴ Voetnoot 34 van het geciteerde advies: *Ibidem*, aanbeveling 193.

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

In casu is aan de afdeling Wetgeving enkel een tabel bezorgd met de overeenstemming tussen enerzijds de artikelen van de wijzigings- en gewijzigde richtlijnen, en anderzijds de artikelen van de omzettingsteksten. Die tabel is overigens inaccuraat en onvolledig, aangezien ze nalaat elke bepaling van het ontwerpbesluit nauwkeurig in verband te brengen met de richtlijnen.

De steller van het ontwerp moet er in de toekomst voor zorgen dat hij volledige en accurate tabellen opstelt die conform aanbeveling 191.2 zijn, zodat de afdeling Wetgeving het ontwerp gemakkelijker kan onderzoeken.

2. Gelet op de strekking van het ontwerp en in het bijzonder op het feit dat het ontwerp wordt vastgesteld in een periode van lopende zaken, verdient het aanbeveling een verslag aan de regering bij het ontwerpbesluit te voegen, dat samen met het ontworpen besluit en het advies van de afdeling Wetgeving in het *Belgisch Staatsblad* moet worden bekendgemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De richtlijn die in het eerste lid wordt vermeld, vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Die aanhefverwijzing dient te worden weggelaten.

2. Het ontworpen besluit, dat als rechtsgrond artikel 314 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: “BWRO”) opgeeft, geeft ook uitvoering aan de artikelen 98, §§ 2 en 2/1, 126, §§ 4 en 5, 177, §§ 4 en 5, 207, § 3, en 237, § 2, van het BWRO.

Ook die laatstgenoemde bepalingen moeten in het tweede lid worden vermeld, elk met opgave van de nog geldende wijzigingen die erin zijn aangebracht.

3. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet als volgt worden gesteld:

“Gelet op advies 77.608/4 van de Raad van State, gegeven op 24 april 2024 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.³⁵

³⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Artikel 175/16 van het BWRO telt slechts vier leden.

In de inleidende zin moet melding worden gemaakt van het vijfde lid, en in het ontworpen dispositief van het vierde lid.

Artikel 4

1. De afdeling Wetgeving heeft er al meermalen op gewezen dat, gelet op de artikelen 69 en 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,³⁶ het de wetgever niet toekomt zich te mengen in de organisatie van de regering en van haar diensten.

Heel de ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Met toepassing van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat het voorts aan de regering de bevoegdheden die haar bij een ordonnantie worden toegekend te delegeren aan de bevoegde minister of aan een of meerdere van diens diensten.

In casu dient de regering er dus toe te worden gemachtigd het contactpunt aan te wijzen dat wordt bedoeld in artikel 16 van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’.

2. Uit het ontworpen artikel 188/13, § 2, blijkt dat het de bedoeling is dat mogelijk in meerdere contactpunten wordt voorzien. Die bepaling moet dan ook worden aangevuld zodat ze stelt dat de online-informatie “het relevante contactpunt voor de aanvraag in kwestie” vermeldt, overeenkomstig artikel 16, lid 4, tweede zin, van richtlijn (EU) 2018/2001.

3. Overeenkomstig artikel 16, lid 4, van richtlijn (EU) 2018/2001 wordt in het procedurehandboek voor ontwikkelaars van installaties voor hernieuwbare energie “naar behoren aandacht (...) besteed aan kleinschalige hernieuwbare-energieprojecten, projecten van zelfverbruikers van hernieuwbare energie en hernieuwbare-energiegemeenschappen”.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom het ontworpen artikel 188/13, § 2, geen melding maakt van “kleinschalige hernieuwbare-energieprojecten”.

Tenzij daar een specifieke rechtvaardiging voor bestaat, moet het dispositief in die zin worden aangevuld zodat richtlijn (EU) 2018/2001 getrouw wordt omgezet.

³⁶ Die artikelen zijn toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de artikelen 36, § 1, eerste lid, en 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Elke bepaling die door het ontworpen dispositief wordt gewijzigd, moet worden vermeld met opgave van de nog geldende wijzigingen die erin zijn aangebracht.

In de artikelen 2 tot 14 moet telkens de inleidende zin dienovereenkomstig worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO