



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.777/4
du 18 juin 2025

advies 77.777/4
van 18 juni 2025

sur

over

des amendements et
sous-amendements à la
proposition d'ordonnance de la
Région de Bruxelles-Capitale
‘introduisant le principe
« agent of change » dans
le Code bruxellois de
l'aménagement du territoire
et dans le Code bruxellois
du Logement’

de amendementen en
subamendementen op het
voorstel van ordonnantie van
het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest ‘tot invoering van het
principe “Agent of change” in
het Brussels Wetboek van
Ruimtelijke Ordening en in de
Brusselse Huisvestingscode’

Le 22 mai 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur des amendements et sous-amendements à la proposition d'ordonnance 'introduisant le principe « agent of change » dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et dans le Code bruxellois du Logement' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2024-2025, n° A-55/2).

Les amendements et sous-amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 18 juin 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, 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 18 juin 2025.

*

Op 22 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen en subamendementen op het voorstel van ordonnantie 'tot invoering van het principe "Agent of change" in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en in de Brusselse Huisvestingscode' (*Parl.St.*, Br.Parl. 2024-2025, nr. A-55/2).

De amendementen en subamendementen zijn door de vierde kamer onderzocht op 18 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 18 juni 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Les amendements et sous-amendements à l'examen ont notamment pour objet de modifier le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le « CoBAT ») aux fins d'imposer différentes obligations à certains demandeurs de permis d'urbanisme, en relation avec des établissements dont l'activité génère du bruit au cours de périodes nocturnes.

Ainsi, il ne saurait être exclu que les règles en projet trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'elles fixent ainsi le cadre dans lequel de tels projets pourraient être autorisés à l'avenir.

2. Dans ce contexte, se pose la question de savoir si les amendements et sous-amendements à l'examen portent sur 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 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 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 ».

[‡] S'agissant d'amendements et de sous-amendements à une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

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 »¹.

La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire².

Dans deux arrêts du 7 juin 2018³, 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 revirement⁴.

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 poissons⁵ et les règles de police et de gestion applicables aux cours d'eau non classés, arrêtées par le Gouvernement wallon⁶⁻⁷, l'arrêté ministériel 'relatif aux études acoustiques des parcs éoliens'⁸, l'arrêté du Gouvernement flamand '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 3.7.10'⁹, ou encore l'arrêté du Gouvernement

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

² *Ibidem*, § 52.

³ C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16 et C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17.

⁴ 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, §§ 33 à 51.

⁵ Cette carte stratégique est désormais visée à l'article D.33/9 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

⁶ 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.

⁷ Avis 60.677/4 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 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.

⁸ 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 ».

⁹ 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'.

wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales' ¹⁰. Elle a également considéré qu'« il n'[était] pas exclu que certaines conventions de transition écologique ¹¹ aient un objet relevant du champ d'application de cette notion ainsi définie » ¹².

Eu égard à cette jurisprudence, et compte tenu de l'article 2, a), premier tiret, de la directive 2001/42/CE ¹³, 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 ¹⁴ ou dans une initiative parlementaire ¹⁵.

¹⁰ 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'.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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 ».

¹⁴ Avis 62.508/4 donné le 11 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 26 avril 2018 'relatif au Code wallon du Patrimoine', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1053/1, pp. 35-61.

¹⁵ 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 ».

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 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 »¹⁶.

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 »¹⁷.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

Elle l'a rappelé dans des avis postérieurs¹⁸⁻¹⁹ et a également confirmé sa jurisprudence concernant les arrêtés réglementaires²⁰.

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 2021²¹.

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 environnementale²²⁻²³.

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 arrêt²⁴ du 14 octobre 2021, la Cour Constitutionnelle a ensuite rejeté les recours en annulation dirigés contre le même décret.

¹⁸ Avis 66.015/2/V donné 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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'.

²¹ 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 étant 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 ».

²² C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

²³ 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.

²⁴ C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

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 juridictions suprêmes de plusieurs États membres, dont la Cour constitutionnelle belge, et par la doctrine »²⁵.

5. La Cour de justice de l'Union européenne a maintenu sa jurisprudence²⁶. Dans un arrêt du 22 février 2022²⁷, 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 2022²⁸, 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

²⁵ C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.6. ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, B.10.6.

²⁶ C.J., arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20 et C.J., arrêt *NJ et OZ c. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*, 9 mars 2023, C-9/22.

²⁷ C.J., arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, *op cit.*

²⁸ *Ibidem*, § 41.

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' ».

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 section de législation est d'avis que les amendements et sous-amendements à l'examen portent sur un plan ou un programme au sens de l'article 3, paragraphe 2, a), ou paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE.

Ces amendements et sous-amendements ne peuvent s'analyser comme un dispositif se limitant à fixer un régime juridique « sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ».

En effet, ils ont pour objet d'imposer des obligations déterminées à certains demandeurs de permis d'urbanisme, en vue de limiter les nuisances sonores qui, soit sont générées par un projet déterminé, soit sont susceptibles d'être subies par les futurs occupants du projet, en raison du périmètre dans lequel il se situe.

Il apparaît donc raisonnable de considérer que les amendements et sous-amendements proposés fixent des « règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre » des projets.

En l'espèce, dès lors qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement des amendements et sous-amendements à l'examen n'a pas été réalisée, il appartient au législateur de la réaliser, sauf à être en mesure de justifier les raisons pour lesquelles le dispositif envisagé se situerait en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE.

Il y a en outre 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.

La section de législation se doit donc une nouvelle fois d'attirer l'attention de la Région de Bruxelles-Capitale sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte spécialement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ²⁹.

EXAMEN DES AMENDEMENTS ET SOUS-AMENDEMENTS

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les amendements n^{os} 2, 5 et 6 mettent en place un système destiné à déterminer quels sont les établissements générateurs de bruit visés par les dispositions proposées.

Ce système présente un caractère hybride dès lors qu'il entend définir les établissements visés :

– d'une part, en renvoyant à des catégories abstraites, étant « les discothèques, music-halls et salles de concert, tels que visés par les rubriques 135A, 135B et 135C de l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classe IB, [IC, ID,] II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement » et

– d'autre part, en renvoyant aux « établissements mentionnés comme boîte de nuit à l'occasion de l'inscription de la culture du clubbing à l'inventaire du patrimoine culturel immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale au sens de l'article 26 de l'ordonnance du 25 avril 2019 relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale » et qui sont repris à l'annexe G du CoBAT proposée par l'amendement n° 5, ainsi qu'aux salles de concert « reconnues par les communautés ».

La seconde catégorie d'établissements est qualifiée d'établissements « considérés comme existants » par les amendements à l'examen.

Les amendements à l'examen n'organisent toutefois pas un régime spécifique pour ces établissements dits « existants » – par exemple un régime transitoire qui s'appliquerait à ceux-ci.

Il en ressort que l'identification des « établissements existants » n'a pas, en tant que telle, d'effet juridique, si ce n'est d'indiquer qu'au jour du dépôt des amendements à l'examen, ces établissements constituent en tous cas « des discothèques, music-halls et salles de concert, tels que visés par les rubriques 135A, 135B et 135C » de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région

²⁹ Voir en ce sens les avis 71.061/4, 71.290/4 et 71.620/4. Voir également l'avis 71.191/4 donné le 28 octobre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022 'modifiant 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 la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte' ainsi que, pour des développements plus récents, l'avis 73.407/4 donné le 15 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 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', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, pp. 133-165.

de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 'fixant la liste des installations de classe IB, IC, ID, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement' et qu'à ces établissements s'appliquera le régime de l'ordonnance proposée telle qu'amendée.

Une telle indication trouve sa place, non dans le dispositif de l'ordonnance proposée mais dans les travaux préparatoires de celle-ci.

Par ailleurs, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination et dès lors que c'est la culture du clubbing qui participe du patrimoine immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale et non uniquement les établissements existants eux-mêmes, il convient que le champ d'application de l'ordonnance proposée soit déterminé en se référant à une ou plusieurs catégories abstraites et non à une liste d'établissements identifiés à un moment déterminé, liste susceptible de nécessiter des modifications en cas de fermeture d'un établissement « existant » ou, le cas échéant, d'ouverture d'un établissement nouveau au sens des rubriques 135, a), b) et c), précitées³⁰.

Il en résulte que la sécurité juridique, la clarté du dispositif et, plus fondamentalement, le principe d'égalité et de non-discrimination entre tous les exploitants concernés, existants ou futurs, seraient adéquatement garantis si les établissements générateurs de bruit concernés étaient définis uniquement de manière générale et abstraite, les établissements « existants » pouvant être mentionnés à titre d'exemples dans les travaux préparatoires de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Amendement n° 1

Il est inutile d'amender l'article 2 de la proposition d'ordonnance en y ajoutant les trois tirets envisagés à l'alinéa 2 de l'amendement : ces dispositions sont également insérées par les amendements n°s 2 et 6 dans les instruments où elles ont vocation à apparaître, à savoir, respectivement, dans le CoBAT et dans le Code bruxellois du Logement.

Les trois tirets proposés seront omis.

Amendement n° 2

1. Outre les observations générales formulées ci-avant, l'amendement n° 2 pose les questions suivantes.

³⁰ Les amendements à l'examen envisagent d'habiliter le Gouvernement à modifier la liste des établissements auxquels le dispositif proposé est destiné à s'appliquer. Selon les développements des amendements, l'intention est de permettre ainsi de « clairement déterminer quels établissements tombent sous le champ d'application des nouvelles dispositions ».

2. À l'article 190/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé du CoBAT, la définition de l'« activité licite » est difficilement compréhensible. Elle sera définie comme suit :

« 'activité licite' : exploitation de l'établissement générateur de bruit conforme à la destination de celui-ci au sens de l'article 98, § 1^{er}, 5^o, a) ».

3.1. Au 2^o proposé, la définition de l'« établissement générateur de bruit visé »³¹ s'applique aux « discothèques, music-halls et salles de concert, tels que visés par les rubriques 135A, 135B et 135C » de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999.

La définition proposée mentionne ainsi « les discothèques, music-halls et salles de concert », tels que visés, notamment, par la rubrique 135, c). Toutefois, la rubrique 135, c), concerne des établissements qui ne constituent pas des discothèques, music-halls et salles de concert, ces notions étant appréhendées de manière exhaustive par les rubriques 135, a) et b).

Les établissements visés à la rubrique 135, c), sont définis comme les établissements autres que ceux visés par les rubriques 135, a) et b), qui sont ouverts au public et qui sont aménagés ou équipés d'une installation permanente ou temporaire de diffusion de son amplifié dont les horaires de diffusion sont compris en tout ou en partie entre 00 h 00 et 07 h 00. Vu les nuisances nocturnes susceptibles d'être engendrées par ces autres établissements, il s'indique en effet, comme cela semble être la portée du dispositif examiné, de les inclure dans le champ d'application de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée, à tout le moins lorsque des activités de clubbing sont susceptibles de s'y dérouler.

Si telle est bien l'intention, il conviendra de clarifier la définition de la notion d'« établissement générateur de bruit » de manière à y faire mention, d'une part, des discothèques, music-halls et salles de concerts visés par les rubriques 135, a) et b), et d'autre part, des autres établissements visés par la rubrique 135, c), où sont susceptibles de se dérouler des activités de clubbing.

3.2. Par ailleurs, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, le législateur doit être en mesure de justifier que la définition de la notion d'« établissement générateur de bruit » n'englobe pas les « salles de fêtes » visées par les rubriques 135, a) et b), spécialement dès lors que les « autres établissements » au sens de la rubrique 135, c), où sont susceptibles de se dérouler des activités de clubbing, sont inclus dans le champ d'application de la notion.

3.3. Les mêmes observations valent pour l'amendement n° 6.

4.1. L'article 190/1, § 1^{er}, alinéa 2, proposé du CoBAT appelle les observations suivantes.

³¹ L'expression définie comprend l'adjectif « visé » : ce mot est inutile et sera omis.

4.2. Si l'habilitation prévue par cette disposition se rapporte à la liste mentionnée dans l'annexe G proposée du CoBAT (amendement n° 5 visant à remplacer l'article 6 de la proposition par une disposition insérant cette annexe dans le CoBAT), il y a lieu, dans le prolongement de l'observation générale, d'omettre cette habilitation.

4.3. Si l'habilitation vise à permettre au Gouvernement d'adapter le contenu des catégories abstraites entrant dans le champ d'application de l'ordonnance à l'examen, il n'est pas adéquat, dès lors que l'article 190/1, § 1^{er}, alinéa 2, proposé est destiné à s'insérer dans le CoBAT, de renvoyer dans cette disposition aux « articles 3, 4 et 5 de la présente ordonnance ». L'article 190/1, § 1^{er}, alinéa 2, proposé sera alors revu de manière à habiliter le Gouvernement à modifier la liste des établissements « qui tombent sous le champ d'application du présent article et de l'article 275, § 1^{er}, alinéa 3, 8° ». Le renvoi à l'article 217, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, du Code bruxellois du Logement (proposé par l'amendement n° 4 visant à remplacer l'article 5 de la proposition d'ordonnance) est alors inutile, compte tenu de l'habilitation au Gouvernement que prévoit l'article 2, § 1^{er}, 47°, alinéa 3, proposé du Code bruxellois du Logement (amendement n° 6 visant à insérer un article 6/1 dans la proposition d'ordonnance).

Par ailleurs, dans cette interprétation de la portée de l'habilitation, il convient, pour tenir compte des observations 3.1 à 3.3, de remplacer les mots « discothèques, music-hall ou salles de concert » par les mots « établissements générateurs de bruit », cette observation valant également pour l'article 2, § 1^{er}, 47°, alinéa 3, proposé du Code bruxellois du Logement (amendement n° 6 visant à insérer un article 6/1 dans la proposition d'ordonnance).

5. À l'article 190/1, § 2, proposé, dans la version française, les mots « rénover profondément » seront remplacés par les mots « procéder à une rénovation lourde », conformément à la terminologie employée au paragraphe 3, qui utilise cette notion et la définit.

Par ailleurs, le dispositif précisera ce qu'il faut entendre par « normes de diffusion de son amplifié et de bruit de voisinage en vigueur »³² le cas échéant en renvoyant à la législation ou à la réglementation qui fixe celles-ci.

6. À l'article 190/1, § 3, le dispositif précisera ce qu'il faut entendre par « reconversion en cas de changement de destination ».

³² La seconde de ces notions est également employée à l'article 190/1, § 3, proposé du CoBAT, tel qu'il figure à l'amendement n° 2.

Amendements n^{os} 3 et 4

1. Aux fins de garantir la sécurité juridique ainsi que l'égalité de traitement entre les différents occupants d'un immeuble près duquel, dans un rayon de vingt mètres, est situé un établissement générateur de bruit au sens des amendements à l'examen, il convient que tant les autorités chargées de délivrer les renseignements urbanistiques que les bailleurs soient tenus par l'obligation qui leur est imposée par les deux amendements à l'examen dans des circonstances objectives aisément déterminables et pouvant faire l'objet d'un constat identique par tous.

À cet effet, il convient que l'obligation qui leur est ainsi imposée ne porte pas simplement sur l'« existence licite » de l'établissement générateur de bruit, mais bien sur la seule existence licite de l'établissement générateur de bruit répertoriée comme telle dans un outil aisément accessible à tous, notamment aux bailleurs. Il en va d'autant plus ainsi que l'obligation d'information imposée porte sur l'existence « licite » de l'établissement générateur de bruit, ce caractère « licite » n'étant pas nécessairement aisé à vérifier par tous, en particulier par les bailleurs.

À ce propos, il convient de souligner que l'intention des auteurs des amendements à l'examen est, comme il ressort de l'amendement n^o 7 et des justifications des amendements n^{os} 3, 4 et 7, de permettre aux communes et aux bailleurs d'utiliser, pour remplir l'obligation qui leur est imposée, le système d'information géographique mis en place par les services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dénommé « BruGIS ».

Par conséquent, dans les dispositions proposées par les amendements n^{os} 3 et 4, il convient de se référer non pas à la seule « existence licite » de l'établissement, mais par exemple à « la mention de l'activité licite d'un établissement générateur de bruit au sens de l'article [...] ³³ dans le système d'information géographique accessible au public mis en place par le Gouvernement et régulièrement mis à jour ».

Pour le surplus, il est renvoyé aux observations formulées sous l'amendement n^o 7.

2. Il convient d'employer les termes « activité licite » et non ceux d'« existence licite », par souci de cohérence avec la définition de l'« activité licite », donnée à l'amendement n^o 2.

Par ailleurs, à l'amendement n^o 3, les mots « tel que défini à l'article 190/1, § 1^{er}, 2^o du présent Code » seront utilement remplacés par les mots « tels que définis à l'article 190/1, § 1^{er} », de manière à faire référence à l'ensemble des définitions figurant à l'article 190/1, § 1^{er}, proposé. En conséquence, l'alinéa 2 du 8^o proposé est inutile et sera omis.

³³ Il s'agit, respectivement, de l'article 190/1 proposé du CoBAT (qui fait l'objet de l'amendement n^o 3) et de l'article 2, § 1^{er}, 47^o, proposé du Code bruxellois du Logement (résultant de l'amendement n^o 6).

Amendement n° 6

Il convient d'insérer une définition de l'« activité licite », identique à celle appelée à figurer à l'article 190/1 du CoBAT, comme mentionné à l'observation particulière 2 formulée sous l'amendement n° 2.

Amendement n° 7

Dès lors que certains établissements générateurs de bruit, étant les boîtes de nuit énumérées à l'annexe G du CoBAT proposée à l'amendement n° 6, sont identifiés nominativement, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'entrée en vigueur des articles 4 et 5 est fixée au moment où BruGIS aura été mis à jour « avec les établissements générateurs de bruits visés » : ces établissements étant d'ores et déjà connus et énumérés au CoBAT.

Toutefois, comme exposé sous l'observation générale, il se recommande de ne pas procéder par énumération des « établissements existants ».

Par ailleurs, l'intention semble être d'une part, de permettre que puisse être vérifié, via BruGIS, que l'établissement générateur de bruit se situe, par rapport au bien concerné, dans le rayon de vingt mètres, le cas échéant élargi, prévus par les amendements à l'examen, et, d'autre part, de ne fixer l'entrée en vigueur des articles 4 et 5 de l'ordonnance proposée que lorsque BruGIS aura été mis à jour afin de mentionner non seulement les établissements générateurs de bruit existants à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance proposée, mais également le périmètre de vingt mètres, le cas échéant élargi, autour de ces établissements.

Dans ce contexte, la fixation de la date d'entrée en vigueur envisagée par l'article 6/2 proposé par l'amendement procède d'une logique compréhensible.

Il convient toutefois que le législateur impose expressément que la banque de données BruGis intègre non seulement les établissements générateurs de bruit mais également le périmètre de vingt mètres autour de ceux-ci, qui est une condition essentielle de l'application du nouveau régime envisagé.

Enfin, il convient également de prévoir que les articles 4 et 5 entreront en vigueur non pas « lorsque BruGis sera mis à jour » mais en fonction de la publication de l'arrêté du Gouvernement qui constate cette « mise à jour », par exemple, le dixième jour suivant celui de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté par lequel le Gouvernement constate que la banque de données BruGis a été mise à jour de sorte qu'elle comporte les données concernées.

Sous-amendements n^{os} 1, 2 et 3

Les sous-amendements, qui sont dépourvus de justification, ont pour effet d'étendre le champ d'application du mécanisme d'« agent of change » à tous les établissements visés aux rubriques 135, a), b), et c), de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999. Seraient ainsi également visés, notamment, les salles de spectacles, théâtres et opéras qui ne sont pas actuellement concernés ni par l'ordonnance proposée, ni par les amendements à l'examen, ainsi que les établissements qui organisent des activités en journée et en soirée, et non pendant la nuit.

Dès lors que l'intention, tant des auteurs de la proposition d'ordonnance que de ceux des amendements n^{os} 1 à 7 à l'examen, est de limiter le régime envisagé aux établissements qui provoquent des nuisances nocturnes et sont des lieux où se déroule une activité de clubbing, force est de constater que les sous-amendements à l'examen poursuivent un objectif plus large.

La question se pose de savoir si ces derniers ne méconnaissent pas le principe d'égalité et de non-discrimination en appliquant un régime identique à des établissements qui causent des nuisances différentes et/ou qui ne participent pas d'une activité de clubbing. Il appartiendrait en tout cas au législateur de justifier l'extension du régime envisagé à tous les établissements visés aux rubriques mentionnées ci-avant.

*

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 VORMVEREISTEN

1. De voorliggende amendementen en subamendementen strekken onder meer tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: “BWRO”) teneinde bepaalde aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning verschillende verplichtingen op te leggen met betrekking tot inrichtingen waarvan de activiteit nachtelijke geluidsoverlast veroorzaakt.

Het valt dus niet uit te sluiten dat de ontworpen regels toepasselijk worden op projecten met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu, en dat ze zo het kader bepalen waarin dergelijke projecten in de toekomst zouden kunnen worden vergund.

2. In die context rijst de vraag of de voorliggende amendementen en subamendementen betrekking hebben op 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 dat plan of programma mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft.

Luidens lid 2, a), van artikel 3 van die richtlijn 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.”

[‡] Aangezien het om amendementen en subamendementen op een voorstel van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

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.”¹

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.²

In twee arresten van 7 juni 2018³ 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.⁴

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 vissen⁵ en de politionele en beheersregels vastgesteld door de Waalse Regering die van toepassing zijn op ongeklasseerde waterlopen,⁶⁻⁷ het Waals ministerieel besluit ‘relatif aux études acoustiques des parcs éoliens’,⁸ het besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen 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

¹ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d'Oultremont e.a. v. Waals Gewest*, § 49.

² *Ibidem*, § 52.

³ HvJ 7 juni 2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest* en HvJ 7 juni 2018, C-160/17, *Thybaut e.a. v. Waals Gewest*.

⁴ HvJ (grote kamer) 25 juni 2020, C24/19, *A e.a. v. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, §§ 33 tot 51.

⁵ Die strategische prioriteitenkaart wordt inmiddels vermeld in artikel D.33/9 van boek II van het Milieuwetboek van het Waals Gewest.

⁶ Het gaat om de politieregels die inmiddels in artikel D.52 van boek II van het Milieuwetboek van het Waals Gewest worden vermeld.

⁷ Advies 60.677/4 van 27 februari 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Waalse Regering van 4 oktober 2018 ‘tot wijziging van verschillende teksten, wat betreft de waterlopen’, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 1147/1, 63-79.

⁸ 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’.

16 mei 2014',⁹ of nog het besluit van de Waalse Regering 'tot bepaling van de sectorale voorwaarden voor middelgrote stookinstallaties en tot wijziging van diverse milieubepalingen'.¹⁰ Nog volgens de afdeling Wetgeving is "niet uit te sluiten dat de inhoud van bepaalde ecologische transitieovereenkomsten¹¹ onder dat aldus gedefinieerde begrip valt".¹²

De afdeling Wetgeving heeft ook opgemerkt dat, gelet op die rechtspraak en op artikel 2, a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42/EG,¹³ een wetgevende tekst een plan of programma kan vormen in de zin van richtlijn 2001/42/EG, ongeacht of hij uitgaat van de uitvoerende macht¹⁴ dan wel van het parlement.¹⁵

⁹ 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'.

¹⁰ 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'.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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".

¹⁴ 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.

¹⁵ 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."

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 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 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.”¹⁶

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.”¹⁷

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 I^{er} du Code de l'Environnement et le CoDT', *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1339/1, 74-89.

Datzelfde heeft ze nog herhaald in latere adviezen¹⁸⁻¹⁹ en bevestigd in haar adviespraktijk betreffende verordenende besluiten.²⁰

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, nr. 30/2021 van 25 februari 2021, nr. 137/2021 van 14 oktober 2021 en nr. 142/2021 van 14 oktober 2021.²¹

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 aan een milieubeoordeling worden onderworpen.²²⁻²³

Na het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020 (C24/19) 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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’.

²¹ 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”.

²² GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3; GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

²³ 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; 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.

milieuvoorwaarden voor windturbines', verworpen. Het heeft vervolgens in zijn arrest van 14 oktober 2021²⁴ de beroepen tot nietigverklaring van datzelfde decreet verworpen.

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 rechtscollages van verschillende lidstaten, waaronder het Belgisch Grondwettelijk Hof, en in de rechtsleer”.²⁵

5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zijn rechtspraak gehandhaafd.²⁶ In een arrest van 22 februari 2022²⁷ heeft het een belangrijke precisering aangebracht, door het volgende voor recht te verklaren:

“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.

²⁴ GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

²⁵ GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.6.; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.6.

²⁶ HvJ 22 februari 2022, C300/20, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*; HvJ 9 maart 2023, C9/22, *NJ en OZ v. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*.

²⁷ HvJ, arrest-*Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, reeds aangehaald.

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 2022²⁸ het volgende bevestigd:

“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.”

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. Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de voorliggende amendementen en subamendementen betrekking hebben op een plan of een programma in de zin van artikel 3, lid 2, a), of lid 4, van richtlijn 2001/42/EG.

Die amendementen en subamendementen kunnen niet worden beschouwd als teksten die louter een juridische regeling vastleggen “zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten”.

Ze strekken er immers toe bepaalde verplichtingen op te leggen aan sommige aanvragers van stedenbouwkundige vergunningen, teneinde de geluidsoverlast te beperken die door een welbepaald project wordt veroorzaakt of die toekomstige bewoners van het project zouden kunnen ondervinden gelet op de perimeter waarbinnen het project gelegen is.

Men lijkt er dus redelijkerwijs van te kunnen uitgaan dat de voorliggende amendementen en subamendementen “voldoende gedetailleerde regels [vaststellen] over de inhoud, voorbereiding en uitvoering” van de projecten.

Aangezien *in casu* geen voorafgaande milieueffectbeoordeling is gemaakt van de voorliggende amendementen en subamendementen, staat het aan de wetgever die te maken, tenzij hij in staat is aan te tonen waarom het voorgestelde dispositief buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2001/42/EG zou vallen.

²⁸ *Ibidem*, § 41.

Bovendien valt enerzijds op te merken dat het interne recht thans niet de vereiste bepalingen bevat om te zorgen voor de omzetting van richtlijn 2001/42/EG met het oog op de toepassing van de regeling waarin die richtlijn voorziet op een wetgevende tekst, en rijst anderzijds de vraag of het interne recht thans de vereiste beroepsmogelijkheden biedt, zoals het Europees recht voorschrijft, om te zorgen voor een grondige rechterlijke controle op de naleving van de procedureregels in verband met het leefmilieu die men volgens richtlijn 2001/42/EG in acht moet nemen bij het aannemen van een wetgevende tekst.

De afdeling Wetgeving dient het Brussels Hoofdstedelijk Gewest er dus andermaal op te wijzen dat het een oplossing moet zoeken voor de situatie die specifiek het gevolg is van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.²⁹

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN EN DE SUBAMENDEMENTEN

ALGEMENE OPMERKING

De amendementen nrs. 2, 5 en 6 voeren een regeling in om te bepalen welke de geluidsoverlast veroorzakende inrichtingen zijn die worden beoogd in de voorgestelde bepalingen.

Dat is een enigszins hybride regeling, want ze strekt ertoe de beoogde inrichtingen te definiëren:

- enerzijds door te verwijzen naar abstracte categorieën, namelijk “de discotheken, muziekhallen en concertzalen, zoals bedoeld in de rubrieken 135A, 135B en 135C van de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, [IC, ID,] II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen”;

- anderzijds door te verwijzen naar de “inrichtingen die vermeld werden als nachtclub bij de opname van de clubbing-cultuur in de inventaris van het immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de zin van artikel 26 van de ordonnantie van 25 april 2019 betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” en die opgenomen zijn in bijlage G bij het BWRO, zoals die wordt voorgesteld in amendement nr. 5, alsook naar de concertzalen “die erkend zijn door de gemeenschappen”.

²⁹ Zie in die zin de adviezen 71.061/4, 71.290/4 en 71.620/4. Zie ook advies 71.191/4 van 28 oktober 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 maart 2022 ‘tot wijziging van 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 de overlegcommissie evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect’, alsook, voor recentere ontwikkelingen, advies 73.407/4 van 15 juni 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest 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’, *Parl.St. W.Parl.* 2023-24, nr. 1479/1, 133-165.

De tweede categorie van inrichtingen wordt in de voorliggende amendementen aangemerkt als inrichtingen die “worden beschouwd als bestaand”.

De voorliggende amendementen voorzien evenwel niet in een specifieke regeling voor die zogenaamde “bestaande” inrichtingen – zoals bijvoorbeeld een overgangsregeling die op hen van toepassing zou zijn .

Daaruit volgt dat wanneer inrichtingen aangemerkt worden als “bestaande inrichtingen”, dit op zich geen juridische gevolgen heeft, behalve dan dat aangegeven wordt dat die inrichtingen op de dag waarop de voorliggende amendementen worden ingediend, in ieder geval “discotheken, muziekhallen en concertzalen [zijn], zoals bedoeld in de rubrieken 135A, 135B en 135C” van de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999 ‘tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IB, IC, ID, II en III met toepassing van artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’, en dat de regels van de geamendeerde versie van de voorgestelde ordonnantie op die inrichtingen van toepassing zullen zijn.

Een dergelijke vermelding hoort niet thuis in het dispositief van de voorgestelde ordonnantie, maar in de parlementaire voorbereiding.

Gelet op het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, en aangezien het de clubbingcultuur is, en niet enkel de bestaande inrichtingen zelf, die deel uitmaakt van het immaterieel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dient het toepassingsgebied van de voorgestelde ordonnantie voorts te worden vastgesteld door verwijzing naar een of meer abstracte categorieën, en niet door verwijzing naar een lijst met inrichtingen die op een welbepaald tijdstip als een bepaald soort inrichting zijn aangemerkt. Het kan immers zijn dat zo’n lijst aangepast moet worden wanneer een “bestaande” inrichting sluit of wanneer in voorkomend geval een nieuwe inrichting in de zin van de voornoemde rubrieken 135, a), b) en c) opengaat.³⁰

Een louter algemeen en abstract geformuleerde definitie van de betreffende inrichtingen die geluidsoverlast veroorzaken, zou bijgevolg een adequate waarborg vormen voor de rechtszekerheid, de duidelijkheid van het dispositief en, belangrijker nog, het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel ten aanzien van alle betrokken exploitanten, bestaande of toekomstige. De “bestaande” inrichtingen kunnen dan bij wijze van voorbeeld vermeld worden in de parlementaire voorbereiding van de aan te nemen ordonnantie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Amendement nr. 1

Het heeft geen nut artikel 2 van het voorstel van ordonnantie te amenderen door er de drie streepjes aan toe te voegen, zoals voorgesteld wordt in het tweede lid van het amendement.

³⁰ Met de voorliggende amendementen wil men de regering ertoe machtigen de lijst met inrichtingen waarop het voorgestelde dispositief van toepassing zou zijn, te wijzigen. Luidens de toelichting bij die amendementen wil men het zodoende mogelijk maken “duidelijk te bepalen welke inrichtingen binnen het toepassingsgebied van de nieuwe bepalingen vallen”.

Die bepalingen worden namelijk ook bij de amendementen nrs. 2 en 6 ingevoegd in de teksten waarin ze moeten komen, te weten respectievelijk in het BWRO en in de Brusselse Huisvestingscode.

De drie voorgestelde streepjes dienen te worden weggelaten.

Amendement nr. 2

1. Naast de hierboven geformuleerde algemene opmerkingen, doet amendement nr. 2 de volgende vragen rijzen.

2. De definitie van het begrip “wettige activiteit” in het voorgestelde artikel 190/1, § 1, eerste lid, 1°, van het BWRO, is moeilijk te begrijpen. Ze zou beter als volgt luiden:

“wettige activiteit”: de uitbating, conform de bestemming als bedoeld in artikel 98, § 1, 5°, a), van de inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt.”

3.1. In het voorgestelde punt 2° is de definitie van het begrip “beoogde inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt”³¹ van toepassing op “discotheken, muziekhallen en concertzalen, zoals bedoeld in de rubrieken 135A, 135B en 135C” van de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999.

In de voorgestelde definitie wordt zodoende melding gemaakt van “de discotheken, muziekhallen en concertzalen” zoals met name bedoeld in rubriek 135, c). Die rubriek 135, c), heeft evenwel betrekking op inrichtingen die geen discotheken, muziekhallen en concertzalen zijn, aangezien die begrippen exhaustief worden vermeld in de rubrieken 135, a) en b).

De inrichtingen bedoeld in rubriek 135, c), worden omschreven als andere inrichtingen dan die welke worden bedoeld in de rubrieken 135, a) en b), toegankelijk voor publiek en ingericht of uitgerust met een permanente of tijdelijke installatie voor het verspreiden van versterkt geluid, waarvan de uren waarop het geluid wordt verspreid volledig of gedeeltelijk tussen 00.00 uur en 07.00 uur liggen. Gelet op de mogelijke nachtelijke overlast door die andere inrichtingen, lijkt het aangewezen, zoals ook de strekking van het onderzochte dispositief lijkt te zijn, die andere inrichtingen in het toepassingsgebied van de aan te nemen ordonnantie op te nemen, op zijn minst wanneer in die inrichtingen clubbingactiviteiten kunnen plaatsvinden.

Als dat inderdaad de bedoeling is, moet de definitie van het begrip “inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt” worden verduidelijkt zodat ze melding maakt van enerzijds de discotheken, muziekhallen en concertzalen bedoeld in de rubrieken 135, a) en b), en anderzijds de andere inrichtingen bedoeld in rubriek 135, c), waar clubbingactiviteiten plaats kunnen vinden.

3.2. Voorts moet de wetgever in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel kunnen verantwoorden dat de definitie van het begrip “inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt” niet de “feestzalen” omvat die vermeld worden in de rubrieken 135,

³¹ Het adjectief “beoogde” in het gedefinieerde begrip is zinloos en dient te worden weggelaten.

a) en b), in het bijzonder daar de “andere inrichtingen” in de zin van rubriek 135, c), waar clubbingactiviteiten kunnen plaatsvinden, in het toepassingsgebied van dat begrip vallen.

3.3. Dezelfde opmerkingen gelden voor amendement nr. 6.

4.1. Over het voorgestelde artikel 190/1, § 1, tweede lid, van het BWRO dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

4.2. Indien de machtiging waarin deze bepaling voorziet betrekking heeft op de lijst die wordt vermeld in de voorgestelde bijlage G van het BWRO (amendement nr. 5 houdende vervanging van artikel 6 van het voorstel door een bepaling waarbij die bijlage in het BWRO wordt ingevoegd) dient ze, in het verlengde van de algemene opmerking, te worden geschrapt.

4.3. Indien de machtiging tot doel heeft dat de regering de abstracte categorieën die in het toepassingsgebied van de voorliggende ordonnantie vallen inhoudelijk kan aanpassen, is het niet aangewezen in die bepaling te verwijzen naar “de artikelen 3, 4 en 5 van deze ordonnantie”, aangezien het voorgestelde artikel 190/1, § 1, tweede lid, in het BWRO zou worden ingevoegd. Het voorgestelde artikel 190/1, § 1, tweede lid, dient dus te worden herzien zodat de regering ertoe gemachtigd wordt de lijst te wijzigen van de inrichtingen “die binnen het toepassingsgebied van dit artikel en van artikel 275, § 1, derde lid, 8°, vallen”. De verwijzing naar artikel 217, § 1, eerste lid, 8°, van de Brusselse Huisvestingscode (voorgesteld bij amendement nr. 4 houdende vervanging van artikel 5 van het voorstel van ordonnantie) is derhalve zinloos, gelet op de machtiging die het voorgestelde artikel 2, § 1, 47°, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode aan de regering verleent (amendement nr. 6 houdende invoeging van een artikel 6/1 in het voorstel van ordonnantie).

Als men de strekking van de machtiging op die manier interpreteert, dienen de woorden “discotheken, muziekhallen of concertzalen” overigens vervangen te worden door de woorden “inrichtingen die geluidsoverlast veroorzaken”, zodat rekening wordt gehouden met de opmerkingen 3.1. tot 3.3. Deze opmerking geldt ook voor het voorgestelde artikel 2, § 1, 47°, derde lid, van de Brusselse Huisvestingscode (amendement nr. 6 houdende invoeging van een artikel 6/1 in het voorstel van ordonnantie).

5. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 190/1, § 2, moeten de woorden “rénover profondément” vervangen worden door de woorden “procéder à une rénovation lourde”, overeenkomstig de terminologie van paragraaf 3, waarin dat begrip gebruikt en gedefinieerd wordt.

Voorts moet in het dispositief gepreciseerd worden wat men dient te verstaan onder “toepasselijke normen inzake versterkt geluid en buurtlawaaï”,³² in voorkomend geval met een verwijzing naar de wetgeving of de regelgeving waarin die normen worden geregeld.

6. In artikel 190/1, § 3, moet gepreciseerd worden wat men bedoelt met “reconversie in geval van een bestemmingswijziging”.

³² Het tweede begrip komt ook voor in het voorgestelde artikel 190/1, § 3, van het BWRO, zoals het in amendement nr. 2 te lezen staat.

Amendementen nrs. 3 en 4

1. Ter wille van de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de verschillende bewoners van een gebouw in de buurt waarvan, in een straal van twintig meter, een inrichting ligt die geluidsoverlast veroorzaakt in de zin van de voorliggende amendementen, is het passend dat zowel de overheden belast met het verstrekken van stedenbouwkundige inlichtingen als de verhuurders de verplichting die hun bij de twee voorliggende amendementen wordt opgelegd, nakomen in objectieve en makkelijk te bepalen omstandigheden die iedereen op dezelfde manier kan vaststellen.

Die verplichting die hun wordt opgelegd, mag daarom niet eenvoudigweg betrekking hebben op “het wettige bestaan” van een inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt, maar hoort specifiek te slaan alleen op het wettige bestaan van de inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt zoals het als zodanig is opgenomen in een instrument dat voor iedereen, en met name voor verhuurders, makkelijk toegankelijk is. Dat geldt des te meer daar de voorgeschreven informatieplicht betrekking heeft op het “wettige” bestaan van de inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt, terwijl dat aspect “wettig” niet noodzakelijkerwijze door iedereen, en in het bijzonder door verhuurders, makkelijk te verifiëren valt.

In dat verband wordt erop gewezen dat, zoals voortvloeit uit amendement nr. 7 en uit de verantwoording van de amendementen nrs. 3, 4 en 7, de bedoeling van de indieners van de voorliggende amendementen erin bestaat dat gemeenten en verhuurders ter vervulling van de hun opgelegde verplichting gebruik kunnen maken van het geografisch informatiesysteem “BruGis”, ingevoerd door de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Bijgevolg dient men in de bepalingen die voorgesteld worden bij de amendementen nrs. 3 en 4 niet alleen melding te maken van het “wettige bestaan” van de inrichting, maar bijvoorbeeld ook van “de melding van de wettige activiteit van een inrichting die geluidsoverlast veroorzaakt als bedoeld in artikel (...)”³³ in het voor het publiek toegankelijk geografisch informatiesysteem dat door de regering is ingevoerd en dat geregeld wordt bijgewerkt”.

Voor het overige wordt verwezen naar de opmerkingen over amendement nr. 7.

2. Het verdient aanbeveling de woorden “wettige activiteit” te gebruiken, en niet de woorden “wettige bestaan”, zodat de terminologie overeenkomt met de definitie van het begrip “wettige activiteit” in amendement nr. 2.

Voorts dienen de woorden “zoals gedefinieerd in artikel 190/1, § 1, 2° van dit Wetboek” in amendement nr. 3 vervangen te worden door de woorden “zoals gedefinieerd in artikel 190/1, § 1,”, zodat wordt verwezen naar alle definities die in het voorgestelde artikel 190/1, § 1, staan. Bijgevolg is het tweede lid van de voorgestelde bepaling onder 8° zinloos en dient het te worden weggelaten.

³³ Het gaat respectievelijk om het voorgestelde artikel 190/1 van het BWRO (dat het voorwerp uitmaakt van amendement nr. 3) en om het voorgestelde artikel 2, § 1, 47°, van de Brusselse Huisvestingscode (dat voortvloeit uit amendement nr. 6).

Amendement nr. 6

Er dient eenzelfde definitie van het begrip “wettige activiteit” te worden ingevoegd als die welke in artikel 190/1 van het BWRO moet komen, zoals vermeld in de bijzondere opmerking 2 over amendement nr. 2.

Amendement nr. 7

Aangezien bepaalde geluidsoverlast veroorzakende inrichtingen bij naam worden genoemd, namelijk de nachtclubs opgesomd in bijlage G van het BWRO die in amendement nr. 6 wordt voorgesteld, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk om welke reden de artikelen 4 en 5 in werking treden zodra BruGIS is bijgewerkt “met de beoogde inrichtingen die geluidsoverlast veroorzaken”. Die inrichtingen zijn immers reeds bekend en staan al opgesomd in het BWRO.

Zoals wordt gesteld in de algemene opmerking, verdient het echter aanbeveling geen opsomming te geven van de “bestaande inrichtingen”.

De bedoeling lijkt voorts enerzijds te zijn dat men via BruGIS kan nagaan of de instelling die geluidsoverlast veroorzaakt zich binnen een – eventueel uitgebreide – straal van twintig meter rond het betrokken goed bevindt, zoals bepaald in de voorliggende amendementen, en anderzijds dat de artikelen 4 en 5 van de voorgestelde ordonnantie pas in werking treden zodra BruGIS is bijgewerkt, zodat niet alleen de geluidsoverlast veroorzakende inrichtingen worden vermeld die op de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde ordonnantie bestaan, maar zodat ook de – eventueel uitgebreide – perimeter van twintig meter rond die inrichtingen wordt vermeld.

In die context is de datum van inwerkingtreding die in het vooruitzicht wordt gesteld in artikel 6/2, voorgesteld bij het amendement, een logische keuze.

De wetgever dient de gegevensbank BruGIS evenwel uitdrukkelijk op te dragen niet alleen de inrichtingen op te nemen die geluidsoverlast veroorzaken, maar ook de perimeter van twintig meter daarrond, die een essentiële voorwaarde is voor de toepassing van de voorgestelde nieuwe regeling.

Tot slot hoort niet bepaald te worden dat de artikelen 4 en 5 in werking treden “zodra BruGIS is bijgewerkt”, maar wel dat ze in werking treden in functie van de bekendmaking van het besluit van de regering houdende vaststelling van die “bijwerking”, bijvoorbeeld op de tiende dag volgend op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het besluit waarbij de regering vaststelt dat de gegevensbank BruGIS bijgewerkt is en zodoende de betreffende gegevens bevat.

Subamendementen nrs. 1, 2 en 3

De subamendementen, die niet van een verantwoording zijn voorzien, hebben tot gevolg dat het toepassingsgebied van het principe “agent of change” wordt uitgebreid tot alle inrichtingen die vermeld worden in de rubrieken 135, a), b) en c), van de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 maart 1999. Daartoe zouden dus onder andere ook de evenementenzalen, theaters en opera's behoren, die momenteel noch onder de voorgestelde ordonnantie, noch onder de voorliggende amendementen vallen, alsook de inrichtingen die overdag en 's avonds, en niet tijdens de nacht, activiteiten organiseren.

Gegeven het feit dat zowel de indieners van het voorstel van ordonnantie als de indieners van de voorliggende amendementen nrs. 1 tot 7 de voorgestelde regeling beogen te beperken tot inrichtingen die nachtelijke overlast veroorzaken en waar clubbingactiviteiten plaatsvinden, moet worden vastgesteld dat de voorliggende subamendementen een ruimer doel nastreven.

Het is maar de vraag of die subamendementen niet ingaan tegen het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie doordat ze een regeling toepassen die identiek is aan die welke geldt voor inrichtingen die voor andersoortige overlast zorgen en/of die geen clubbingactiviteiten organiseren. De wetgever hoort hoe dan ook te kunnen verantwoorden dat de voorgestelde regeling wordt uitgebreid tot alle instellingen waarvan sprake is in de hierboven vermelde rubrieken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO