



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.860/2/V
du 23 juillet 2025

advies 77.860/2/V
van 23 juli 2025

sur

over

une proposition d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'instaurant
un moratoire sur certaines
demandes de permis
d'urbanisme, de permis de
lotir ou de certificats
d'urbanisme, relatives à des
projets situés sur des friches
publiques, dans l'attente de
l'aboutissement de la réforme
du PRAS'

een voorstel van ordonnantie
van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
instelling van een moratorium
op bepaalde aanvragen van
stedenbouwkundige
vergunning,
verkavelingsvergunning of
stedenbouwkundig attest voor
projecten op braakliggende
openbare gronden, in
afwachting van de voltooiing
van de hervorming van
het GBP'

Le 13 juin 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 une proposition d'ordonnance 'instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de certificats d'urbanisme, relatives à des projets situés sur des friches publiques, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme du PRAS', déposée par M. John PITSEYS (fr), Mme Zakia KHATTABI (fr), M. Kalvin SOIRESSE NJALL (fr), Mme Farida TAHAR (fr), M. Hicham TALHI (fr) et Mme Margaux DE RÉ (fr) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2024-2025, n° A-93/1).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 16 juillet 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juillet 2025.

*

Op 13 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot instelling van een moratorium op bepaalde aanvragen van stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning of stedenbouwkundig attest voor projecten op braakliggende openbare gronden, in afwachting van de voltooiing van de hervorming van het GBP’, ingediend door de heer John PITSEYS (fr), mevrouw Zakia KATTABI (fr), de heer Kalvin SOIRESSE NJALL (fr), mevrouw Farida TAHAR (fr), de heer Hicham TALHI (fr) en mevrouw Margaux DE RÉ (fr) (*Parl.St.*, Br.Parl. 2024-2025, nr. A-93/1).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juli 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. La proposition vise à suspendre l'instruction des demandes de permis d'urbanisme ou de lotir ou de certificat d'urbanisme portant sur des actes ou travaux localisés en tout ou en partie dans des périmètres limités précis, identifiés par le dispositif proposé, dont les auteurs de la proposition estiment qu'ils constituent des friches urbaines dotées d'une valeur biologique particulière. Cette suspension touche également les recours dont est saisi le Gouvernement à propos des mêmes demandes. Sont exceptées de cette suspension les demandes qui portent sur certains actes et travaux énumérés à l'article 4 de la proposition.

Est ainsi mis en place un moratoire, dont l'article 2 de la proposition prévoit qu'il prendra fin à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant la modification du plan régional d'affectation du sol au terme de la procédure ouverte par l'arrêté du Gouvernement du 23 décembre 2021 'ouvrant la procédure de modification du plan régional d'affectation du sol'.

2. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si le texte proposé 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 ».

[‡] S'agissant d'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.

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 modification⁵. 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/CE⁶.

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 poissons⁷ et les règles de police et de gestion applicables aux cours d'eau non classés, arrêtées par le Gouvernement wallon⁸⁻⁹, l'arrêté ministériel 'relatif aux études acoustiques des parcs

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

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, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 33 à 51.

⁵ C.J., arrêt *CFE SA c. Région de Bruxelles-Capitale*, 12 juin 2019, ECLI:EU:C:2019:483, § 71.

⁶ C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, *op cit.*, § 58.

⁷ Cette carte stratégique est désormais visée à l'article D.33/9 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

⁸ 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.

⁹ 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.

éoliens' ¹⁰, l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 ¹¹, ou encore l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2018 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales' ¹². Elle a également considéré qu'« il n'[était] pas exclu que certaines conventions de transition écologique ¹³ aient un objet relevant du champ d'application de cette notion ainsi définie » ¹⁴.

Eu égard à cette jurisprudence, et compte tenu de l'article 2, a), premier tiret, de la directive 2001/42/CE ¹⁵, 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 ¹⁶ ou dans une initiative parlementaire ¹⁷.

¹⁰ 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 ».

¹¹ 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'.

¹² 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'.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 ».

¹⁶ Avis 62.508/4 donné le 11 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 avril 2018 'relatif au Code wallon du patrimoine', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1053/1, pp. 35-61.

¹⁷ 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 »¹⁸.

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 »¹⁹.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 postérieurs²⁰⁻²¹, et a également confirmé sa jurisprudence concernant les arrêtés réglementaires²².

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 2021²³.

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 environnementale²⁴⁻²⁵.

²⁰ Avis 66.015/2/V donné le 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 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.

²¹ 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.

²² 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'.

²³ 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 la proposition à l'examen.

²⁴ C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

²⁵ 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 de la Région wallonne « 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 de la Région wallonne « 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 de la Région wallonne « relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 927/2, pp. 2-9.

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 ²⁶ du 14 octobre 2021, 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 juridictions suprêmes de plusieurs États membres, dont la Cour constitutionnelle belge, et par la doctrine » ²⁷.

5. La Cour de Justice de l'Union européenne a maintenu sa jurisprudence ²⁸. Dans un arrêt du 22 février 2022 ²⁹, 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 semble 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 2011/42/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.

²⁶ C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

²⁷ C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.6. ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

²⁸ 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.

²⁹ C.J. (gde ch.), arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV contre Landkreis Rosenheim*, op cit.

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 2001/42CE. Ainsi, dans son arrêt du 22 février 2022 ³⁰, 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' ».

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 proposition peut, à la lumière de son contenu, s'analyser comme un dispositif se limitant à fixer un régime juridique général, énonçant des interdictions générales, « sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets » : elle a en effet pour seul objet de fixer une règle générale de suspension de l'instruction et de la délivrance d'autorisations – tel un permis d'urbanisme, de lotir ou un certificat d'urbanisme – dans des périmètres déterminés ³¹.

Par conséquent, il est raisonnablement permis de considérer qu'au vu de la jurisprudence récente de la Cour de Justice, la proposition ne constitue pas un plan ou programme soumis à la directive 2001/42/CE.

³⁰ *Ibidem*, § 41.

³¹ Voir notamment en ce sens l'avis 73.986/2/V donné le 17 août 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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 de la Région wallonne du 13 décembre 2023 'modifiant le Code du Développement territorial et le décret de la Région wallonne 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'.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La proposition entend faire obstacle à l'instruction, et par conséquent à la délivrance, de permis d'urbanisme et de lotir, ainsi que de certificat d'urbanisme, relatifs à des actes ou travaux localisés en tout ou en partie dans des périmètres précis, identifiés par le dispositif proposé, et dont les auteurs de la proposition estiment qu'ils constituent des friches urbaines dotées d'une valeur biologique particulière. Selon ses développements, l'objectif poursuivi par la proposition s'inscrit dans le cadre d'enjeux environnementaux et de politique interne et européenne en la matière, tous liés au changement climatique et à la biodiversité, spécialement les mesures d'adaptation aux changements climatiques en ce compris la maîtrise de l'artificialisation des sols.

Ce faisant, la proposition entend réglementer l'usage des fonds identifiés à son article 3, en en limitant très substantiellement l'urbanisation et, partant, le potentiel économique. Ce faisant, elle implique une ingérence dans les droits de propriété relatifs à ces fonds.

Le droit de propriété, tel que garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du premier Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lesquels forment un ensemble indissociable³², n'est pas absolu ; il peut être limité légalement, pour autant que cette ingérence soit raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire qu'elle ne rompe pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit et respecte le principe d'égalité et de non-discrimination³³. Le législateur dispose toutefois d'une marge d'appréciation importante quand il entend mener une politique d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, lesquels constituent des buts légitimes d'intérêt public susceptibles de justifier l'ingérence en question³⁴.

³² Voir notamment C.C., 9 novembre 2023, n° 147/2023, B.15.3 ; C.C., 23 novembre 2023, n° 159/2023, B.7.2 ; C.C., 18 janvier 2024, n° 6/24, B.4.3 ; C.C., 24 avril 2024, n° 46/2024, B.29.2 ; C.C., 24 avril 2024, n° 49/2024, B.4.3.

³³ Voir notamment l'avis 75.118/4 donné le 7 février 2024 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code wallon de l'Agriculture, en vue de créer un outil de gestion centralisée des biens immobiliers agricoles publics ainsi qu'un droit de préférence sur lesdits biens au bénéfice de la Région wallonne', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1667/1, pp. 12-15, observation générale 2.

³⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Hamer c. Belgique*, 27 novembre 2007, § 78. Voir également le paragraphe 79 du même arrêt : « L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière ». Voir également : Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Depalle c. France*, 29 mars 2010, § 81 ; Cour eur. D.H., arrêt *Fredin c. Suède*, 18 février 1991, § 48 et C. Nivard, « Le droit de propriété au sens de la Convention européenne des droits de l'homme au défi de la question environnementale », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 20 | 2022, pp. 67-73 et notamment : « En définitive, les seuls constats de contrariété avec la Convention européenne résultent d'affaires dans lesquelles les décisions publiques ont manifestement fait porter un fardeau excessif aux particuliers concernés. Tel est le cas en matière de privation de propriété, lorsque les titres de propriété des requérants se trouvent purement annulés, et sans indemnisation possible, du fait d'une intégration d'office dans un domaine protégé du littoral ou encore forestier. La Cour ne se permet encore d'entrer dans une appréciation du choix étatique que lorsque la légèreté de la justification des autorités publiques est manifeste s'agissant d'une décision pourtant très attentatoire aux droits des particuliers. Ainsi, dans une décision *Papastavrou et autres c. Grèce*, une expropriation de fait, sans compensation et fondée sur une décision de qualification du terrain en zone de reforestation datant de plus de cinquante ans et n'ayant pas fait l'objet d'actualisation de ses motifs, a été considérée comme une atteinte disproportionnée à la substance du droit de propriété des requérants ».

En l'espèce, l'objectif poursuivi, rappelé ci-avant, est incontestablement légitime et, dès lors qu'il relève de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ainsi que de la protection de l'environnement au sens large, la marge d'appréciation du législateur pour adopter les mesures envisagées revêt un caractère important, d'autant que celui-ci est chargé, par l'article 23 de la Constitution, de garantir le droit à la protection d'un environnement sain.

C'est dans ce contexte que la question de savoir si les ingérences prévues sont proportionnées au but poursuivi doit être examinée.

Sur ce point, les développements de la proposition exposent de manière détaillée les raisons pour lesquelles les mesures envisagées n'entendent s'appliquer que sur les périmètres déterminés à son article 3. Ainsi, selon les auteurs de la proposition, sont visées uniquement des zones de friches de taille significative – savoir de plus d'un hectare, pas ou très peu bâties, largement perméable et végétalisées, à valeur biologique haute ou très haute au regard de la Carte d'évaluation biologique ; les friches de plus petite taille ne sont pas concernées en raison de leur potentiel moindre de préservation, en particulier en ce qui concerne la faune et parce qu'elles offrent moins de connexion avec le maillage vert. Selon les développements de la proposition, les périmètres retenus combineront en outre deux caractéristiques étant leur valeur biologique d'une part, et des affectations planologiques qui menacent leur survie d'autre part, telles que les affectations en zone d'entreprises, d'habitation ou d'équipements d'intérêt collectif ou de service public. En outre, il s'agit, selon les développements, de zones couvrant du foncier appartenant à des personnes morales de droit public, au motif de la nécessaire exemplarité des pouvoirs publics et de la marge de manœuvre dont dispose la Région en particulier lorsque le propriétaire foncier est régional. Par ailleurs, les développements indiquent pour quels motifs les mesures proposées ne s'avèrent pas disproportionnées au regard des autres objectifs d'intérêt général qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, les exceptions prévues à l'article 4 de la proposition apparaissent comme pouvant garantir que le moratoire proposé ne s'appliquera pas à des actes et travaux qui ne sont pas de nature à porter atteinte à la valeur biologique des périmètres concernés.

Dans les limites inhérentes à sa saisine, la section de législation ne peut que prendre acte de ces explications, sans pouvoir se prononcer de manière tranchée sur leur pertinence³⁵. Il apparaît néanmoins, compte tenu des explications précises et documentées qui sont données en lien avec le but poursuivi, que les mesures proposées n'apparaissent pas a priori disproportionnées quant à leur nature et leur champ d'application *ratione loci*. Il convient toutefois que le législateur s'assure de ce que tous les périmètres qui répondent aux conditions objectives décrites dans les développements sont effectivement visés à l'article 3 de la proposition et de ce que seuls des périmètres répondant à ces conditions sont visés par cette disposition.

2. Quant à la durée des mesures envisagées, il faut en revanche noter que la proposition ne limite le moratoire qu'elle entend mettre en place que par l'arrivée à son terme « de la procédure ouverte par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2021 ouvrant la procédure de modification du plan régional d'affectation du sol »³⁶.

³⁵ La section de législation ne dispose en effet pas d'une connaissance particulière des situations de fait qu'envisage la proposition et elle n'a pas la possibilité juridique d'organiser un débat contradictoire à ce sujet.

³⁶ Article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition.

À cet égard, ni l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2021, ni l'article 27 du CoBAT ne fixent de délais dans lequel cette procédure doit être menée à son terme. Tout au plus, le préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2021 semble lier cette révision à la « Déclaration de politique régionale (ci-après : « DPR ») pour la législature 2019-2024 », laquelle législature est déjà clôturée.

Interrogé quant à l'état d'avancement de la procédure de modification du plan régional d'affectation du sol, le délégué a répondu :

« [...] Il est possible de déterminer les principales étapes passées et futures de la procédure de révision en cours, conformément au CoBAT :

- 2019 – Le gouvernement mandate perspective.brussels (Perspective) pour la modification du PRAS selon 5 axes définis dans la Déclaration de Politique Générale 2019-2024.

- 23 décembre 2021 – Le gouvernement approuve l'arrêté d'ouverture de la modification du PRAS

- De mi-2022 à fin 2023 – Une phase de diagnostic concerté est menée par Perspective, celle-ci comprenant une vaste consultation d'acteurs régionaux.

- 2024 – Phase de définition d'« orientations stratégiques » par Perspective.

- 25 avril 2024 – L'état des travaux est présenté au gouvernement. Le gouvernement :

- o Valide le processus méthodologique ainsi que le planning proposé par Perspective

- o Mandate Perspective pour poursuivre les travaux concertés selon l'échéancier contenu dans la note au gouvernement.

- Courant 2025 – Un avant-projet de PRAS devrait être soumis au gouvernement. Cet avant-projet sera soumis à différentes consultations et aux mesures particulières de publicité, dont plusieurs pourront se tenir simultanément.

- Première moitié de 2026 – Un projet de PRAS devrait être soumis au gouvernement. Ce projet sera soumis pour avis à votre Section législation.

- Deuxième moitié de 2026 – Le gouvernement devrait adopter le PRAS finalisé.

[...]

Dans ce cadre, l'absence de gouvernement de plein exercice depuis les élections de juin 2024 a forcément une incidence sur le planning puisque l'avant-projet de PRAS n'a pas encore été soumis au gouvernement : il faut compter six mois de délai en comparaison avec le calendrier originellement prévu. Dans l'intervalle, Perspective dispose d'un mandat clair.

[...] ».

En tout état de cause, il se déduit de ces éléments que le terme de la procédure de modification du PRAS constitue un événement futur dont la temporalité est incertaine. Il existe, par ailleurs, une possibilité, à tout le moins théorique, que la modification visée n'intervienne jamais. En outre, la réalisation de cet événement est étrangère à l'intervention du législateur, dès lors que c'est le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui est compétent pour adopter le plan régional d'affectation du sol ³⁷.

Une suspension de toute instruction urbanistique, telle que celle envisagée *ratione temporis* dans la proposition, n'apparaît pas comme constitutive d'une ingérence proportionnée dans le droit des propriétaires des parcelles visées dans la mesure où celle-ci dépend d'un événement dont la survenance est trop imprévisible et hors du contrôle du législateur, sans être soumise à aucune autre limite temporelle plus stricte ³⁸.

À cet égard, afin de garantir la proportionnalité du moratoire proposé, il pourrait être envisagé, par exemple, de limiter sa durée, le choix de cette durée devant faire l'objet d'une justification raisonnable qui figurera utilement dans les travaux préparatoires et étant entendu qu'il serait loisible au législateur de renouveler ledit moratoire, si nécessaire, au terme de cette durée, après avoir évalué la situation telle qu'elle se présentera alors et en ayant examiné si la mesure se justifie encore tant sur le principe qu'au regard de la proportionnalité au regard du but à atteindre. De la sorte, puisque plusieurs des propriétaires de parcelles potentiellement concernées sont des organismes pararégionaux que le législateur a lui-même chargés de mener à bien des projets en matière de logement, celui-ci veillerait également à prendre en compte de manière circonstanciée l'équilibre qu'il lui revient de rechercher avec d'autres préoccupations telle celle du développement du droit à un logement décent porté par l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution ³⁹, spécialement dans le domaine du logement social.

La proposition sera réexaminée à la lumière de ces observations.

³⁷ CoBAT, articles 26, § 2, alinéa 1^{er}, et 27, § 1^{er}, alinéa 2.

³⁸ Voir Cour eur. D.H., *Zelenchuk et Tsytsyura c. Ukraine*, 22 mai 2018, §§ 147 à 148. La Cour y juge notamment que constitue une ingérence excessive dans le droit de propriété des requérants le fait de leur faire supporter le défaut pour les autorités d'atteindre les buts et délais qu'elles s'étaient elles-mêmes imposés.

³⁹ Voir en ce sens l'observation générale 2.2 de l'avis 75.760/4 donné le 24 avril 2024 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « insérant dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire un titre VIIbis en vue d'instaurer un droit de préférence à certains opérateurs immobiliers publics pour l'acquisition de logements à finalité sociale » : « La réalisation de l'objectif exprimé dans l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution qui protège le droit à un logement décent constitue un objectif d'intérêt général que le législateur peut et doit poursuivre, cette disposition formant un ensemble indissociable avec l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [...] ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Les articles 12, 32, § 2, alinéa 3, et 36, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 'relative au permis d'environnement' disposent :

« Art.12 : Projet mixte.

En cas de projet mixte :

[...]

3° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement font l'objet, selon les cas, d'un avis du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente, d'une note préparatoire à l'étude d'incidences, d'un rapport d'incidences ou d'une étude d'incidences uniques ;

4° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement sont soumises simultanément, par l'autorité compétente, pour avis, aux personnes ou services consultés en vertu de l'article 13 lorsque les personnes ou services consultés sont communs aux deux procédures ;

5° les demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement sont soumises ensemble aux mesures particulières de publicité dès lors que cette exigence s'applique à l'une des deux demandes au moins ;

6° les autorités compétentes, en vertu de la présente ordonnance et du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, procèdent en parallèle à l'examen des demandes de certificat ou de permis d'urbanisme et d'environnement ; le Gouvernement règle les modalités de cette collaboration ;

[...];

Art. 32, § 2, alinéa 3 : Toutefois, si le projet est mixte, la notification de la décision doit intervenir dans les 450 jours après la dernière des notifications de l'accusé de réception du dossier complet de demande de certificat ou de permis d'environnement par l'Institut, d'une part, et de l'accusé de réception du caractère complet du dossier de demande de certificat ou de permis d'urbanisme par le fonctionnaire délégué, d'autre part.

[...]

Art. 36, § 2, alinéa 2 : Toutefois, si le projet est mixte, la notification de la décision doit intervenir dans un délai de 45 jours à dater de la dernière des notifications de l'accusé de réception du dossier complet de demande de permis d'environnement par l'Institut, d'une part, et de l'accusé de réception du dossier complet de demande de permis d'urbanisme par ou le fonctionnaire délégué, d'autre part ».

Le mécanisme de suspension envisagé à l'article 2 de la proposition fait obstacle à toute instruction de demande de permis d'urbanisme. Vu les liens établis par les dispositions précitées entre les autorisations en matière d'urbanisme et celles en matière d'environnement, la proposition sera complétée aux fins de régler le sort des projets qui requièrent ces deux catégories d'autorisation.

La proposition sera revue et complétée 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 VORMVEREISTEN

1. Bedoeling van het voorstel is dat het onderzoek van aanvragen om stedenbouwkundige vergunning, om verkavelingsvergunning of om stedenbouwkundig attest wordt opgeschort wanneer die aanvragen betrekking hebben op handelingen of werken die volledig of deels plaatsvinden binnen welbepaalde, in het voorgestelde dispositief opgegeven perimeters die volgens de stellers van het voorstel braaklanden in een stedelijke omgeving vormen met een bijzondere biologische waarde. Die opschorting geldt ook voor beroepen die bij de regering tegen die aanvragen worden ingesteld. Ze geldt niet voor aanvragen betreffende bepaalde handelingen en werken die in artikel 4 van het voorstel worden opgesomd.

Er wordt zodoende een moratorium ingevoerd. Dat moratorium moet volgens artikel 2 van het voorstel eindigen op de datum waarop het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan in werking treedt, na afloop van de procedure die wordt opgestart bij het regeringsbesluit van 23 december 2021 ‘tot inleiding van de procedure om het gewestelijk bestemmingsplan te wijzigen’.

2. In die context rijst de vraag of de voorgestelde 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 in zoverre dat plan of programma mogelijk aanzienlijke milieueffecten meebrengt.

Volgens lid 2, a), van artikel 3 van richtlijn 2001/42/EG geldt die verplichting voor 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 die worden 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 bepaalt op zijn beurt het volgende:

“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 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

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.⁵ 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.⁶

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 vissen⁷ en de

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

² *Ibidem*, punt 52.

³ 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*.

⁴ 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.

⁵ HvJ 12 juni 2019, ECLI:EU:C:2019:483, *CFE SA v. Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punt 71.

⁶ HvJ *Thybaut e.a. v. Waals Gewest*, o.c., punt 58.

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

politionele en beheersregels, vastgesteld door de Waalse Regering,⁸⁻⁹ die van toepassing zijn op ongeklasseerde waterlopen, het ministerieel besluit ‘relatif aux études acoustiques des parcs éoliens’,¹⁰ het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017¹¹ 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 milieubepalingen’.¹² Nog volgens de afdeling Wetgeving “[viel] niet uit te sluiten dat de inhoud van bepaalde ecologische-transitieovereenkomsten¹³ onder dat aldus gedefinieerde begrip valt”.¹⁴

De afdeling Wetgeving heeft ook opgemerkt dat, gelet op die rechtspraak en op artikel 2, a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42/EG,¹⁵ een wetgevende tekst een plan of programma kan vormen in de zin van richtlijn 2001/42/EG, ongeacht of hij uitgaat van de uitvoerende macht¹⁶ of van het parlement.¹⁷

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

⁹ 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.

¹⁰ 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”.

¹¹ 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’.

¹² 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’.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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”.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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

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 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.”¹⁸

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.”¹⁹

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.”

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

Datzelfde heeft ze nog herhaald in latere adviezen²⁰⁻²¹ en bevestigd in haar adviespraktijk betreffende verordenende besluiten.²²

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 2021.²³

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.²⁴⁻²⁵

²⁰ Advies 66.015/2/V van 29 juli 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest 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.

²¹ 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.

²² 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’.

²³ 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 voorstel wordt behandeld.

²⁴ GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3, en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

²⁵ Zie in dat verband met name advies 68.859/4; advies 71.061/4 van 30 maart 2022 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest “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”, *Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 603/2, 2-6; advies 71.290/4 van 16 juni 2022 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest “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 van het Waals Gewest “relatif à l’électrification progressive des emplacements de stationnement”, *Parl.St.* W.Parl. 2021-22, nr. 927/2, 2-9.

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 milieuvoorwaarden voor windturbines’, verworpen. Het heeft vervolgens in zijn arrest²⁶ van 14 oktober 2021 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”.²⁷

5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zijn rechtspraak gehandhaafd.²⁸ In een arrest van 22 februari 2022 heeft het een belangrijke precisering aangebracht, door het volgende voor recht te verklaren:²⁹

“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.

²⁶ GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

²⁷ GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.6; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

²⁸ HvJ (grote kamer) 22 februari 2022, C300/20, ECLI:EU:C:2022:102, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, en HvJ 9 maart 2023, C9/22, ECLI:EU:C:2023:176, *NJ en OZ v. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*.

²⁹ HvJ (grote kamer), *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*, o.c.

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 2022³⁰ 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. In het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het voorstel, gelet op zijn inhoud, worden opgevat als een dispositief dat zich ertoe beperkt algemene verboden en goedkeuringsverplichtingen vast te stellen “zonder voldoende gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van de projecten”: het houdt namelijk enkel een algemene regel in voor de opschorting van het onderzoek en de afgifte van vergunningen – zoals een stedenbouwkundige vergunning, een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest – in bepaalde gebieden.³¹

Gelet op de recente rechtspraak van het Hof van Justitie mag men bijgevolg redelijkerwijze aannemen dat het voorstel geen plan of programma is dat in het toepassingsgebied valt van richtlijn 2001/42/EG.

³⁰ *Ibidem*, § 41.

³¹ 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 het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 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 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’. 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 5 februari 2021 ‘tot vaststelling van de algemene en bijzondere uitbatingsvoorwaarden van toepassing op parkings’.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorstel wil het onderzoek, en bijgevolg ook de afgifte, verhinderen van stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten, voor handelingen of werken die geheel of gedeeltelijk in welbepaalde, in het voorgestelde dispositief opgegeven gebieden liggen, die volgens de stellers van het voorstel braaklanden in een stedelijke omgeving vormen met een bijzondere biologische waarde. Luidens de toelichting sluit de doelstelling van het voorstel aan bij uitdagingen inzake leefmilieu en bij het nationale en Europese beleid ter zake. Die uitdagingen en dat beleid, in het bijzonder de maatregelen inzake aanpassing aan de klimaatverandering waaronder bodemverschraling, hebben te maken met klimaatverandering en biodiversiteit.

Zodoende beoogt het voorstel het gebruik van de in artikel 3 genoemde gronden te reguleren door de bebouwing ervan, en daarmee hun economisch potentieel, aanzienlijk te beperken. Op die wijze impliceert het een inmenging in de eigendomsrechten op die gronden.

Het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die een onlosmakelijk geheel vormen,³² is niet absoluut. Het kan wettelijk beperkt worden, op voorwaarde dat die inmenging redelijkerwijs evenredig is met het nagestreefde doel - dat wil zeggen dat ze een billijk evenwicht handhaaft tussen het algemeen belang en de bescherming van dat recht - en dat ze daarbij het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie naleeft.³³ De wetgever beschikt evenwel over een ruime beoordelingsmarge als hij een beleid wil voeren inzake ruimtelijke ordening en milieubescherming: deze zijn legitieme doelstellingen van openbaar belang die de inmenging in kwestie kunnen rechtvaardigen.³⁴

³² Zie met name GwH 9 november 2023, nr. 147/2023, B.15.3; GwH 23 november 2023, nr. 159/2023, B.7.2; GwH 18 januari 2024, nr. 6/24, B.4.3; GwH 24 april 2024, nr. 46/2024, B.29.2; GwH 24 april 2024, nr. 49/2024, B.4.3.

³³ Zie met name advies 75.118/4 van 7 februari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest “modifiant le Code wallon de l’Agriculture, en vue de créer un outil de gestion centralisée des biens immobiliers agricoles publics ainsi qu’un droit de préférence sur lesdits biens au bénéfice de la Région wallonne” *Parl.St.* W.Parl. 2023-24, nr. 1667/1, 12-15, algemene opmerking 2.

³⁴ EHRM 27 november 2007, *Hamer v. België*, § 78. Zie ook paragraaf 79 van hetzelfde arrest: “L’environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l’opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l’environnement, en particulier lorsque l’État a légiféré en la matière.” Zie ook EHRM (gr. k.) 29 maart 2010, *Depalle v. Frankrijk*, § 81; EHRM 18 februari 1991, *Fredin v. Zweden*, § 48; C. NIVARD, “Le droit de propriété au sens de la Convention européenne des droits de l’homme au défi de la question environnementale”, *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 20 | 2022, 67-73 en meer bepaald: “En définitive, les seuls constats de contrariété avec la Convention européenne résultent d’affaires dans lesquelles les décisions publiques ont manifestement fait porter un fardeau excessif aux particuliers concernés. Tel est le cas en matière de privation de propriété, lorsque les titres de propriété des requérants se trouvent purement annulés, et sans indemnisation possible, du fait d’une intégration d’office dans un domaine protégé du littoral ou encore forestier. La Cour ne se permet encore d’entrer dans une appréciation du choix étatique que lorsque la légèreté de la justification des autorités publiques est manifeste s’agissant d’une décision pourtant très attentatoire aux droits des particuliers. Ainsi, dans une décision *Papastavrou et autres c. Grèce*, une expropriation de fait, sans compensation et fondée sur une décision de qualification

In casu is het nagestreefde doel, dat hierboven in herinnering is gebracht, zeker legitiem. Aangezien het onder ruimtelijke ordening en stedenbouw alsook onder milieubescherming in de ruime zin valt, heeft de wetgever bij het vaststellen van de beoogde maatregelen een aanzienlijke beoordelingsmarge, temeer daar artikel 23 van de Grondwet hem opdraagt het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen

Dat is de context waarin moet worden onderzocht of de geplande inmengingen evenredig zijn aan het nagestreefde doel.

Op dit punt wordt in de toelichting bij het voorstel gedetailleerd uiteengezet waarom de beoogde maatregelen enkel van toepassing zullen zijn op de gebieden die in artikel 3 zijn afgebakend. Zo gaat het volgens de indieners van het voorstel uitsluitend om braaklanden van aanzienlijke omvang - d.w.z. meer dan één hectare, met weinig of geen bebouwing, met een hoge doorlaatbaarheid en veel vegetatie, en met een hoge of zeer hoge biologische waarde volgens de biologische waarderingskaart. Kleinere stukken braakland vallen niet onder de maatregel, omdat ze minder mogelijkheden bieden voor natuurbehoud, met name voor de fauna, en minder aansluiten op het bestaande groene netwerk. Volgens de toelichting bij het voorstel zouden de gekozen perimeters bovendien twee eigenschappen combineren. Enerzijds zijn ze ecologisch bijzonder waardevol, en anderzijds wordt hun voortbestaan bedreigd door hun ruimtelijke bestemming: ze bevinden zich namelijk in industriegebied, woongebied of gebied voor voorzieningen van collectief belang of openbare diensten. Daarenboven gaat het volgens de toelichting om gebieden met gronden die toebehoren aan publiekrechtelijke rechtspersonen, met als reden dat de overheid het goede voorbeeld dient te geven en dat het gewest meer armslag heeft, vooral wanneer het zelf eigenaar van die gronden is. Voorts geeft de toelichting aan waarom de voorgestelde maatregelen niet onevenredig blijken te zijn ten opzichte van de andere doelstellingen van algemeen belang die onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen. Tot slot lijken de uitzonderingen waarin artikel 4 van het voorstel voorziet, te kunnen waarborgen dat het voorgestelde moratorium niet zal gelden voor handelingen en werken die de biologische waarde van de betrokken gebieden niet kunnen aantasten.

Binnen de grenzen van haar adviesbevoegdheid kan de afdeling Wetgeving alleen maar akte nemen van die uitleg, maar kan ze zich niet met stelligheid uitspreken over de relevantie ervan.³⁵ Gelet op de precieze en gedocumenteerde uitleg die wordt gegeven in verband met het nagestreefde doel, blijkt niettemin dat de aard en het toepassingsgebied *ratione loci* van de voorgestelde maatregelen *a priori* niet disproportioneel zijn. De wetgever moet zich evenwel ervan vergewissen dat alle perimeters die beantwoorden aan de objectieve voorwaarden die in de toelichting zijn beschreven, effectief worden vermeld in artikel 3 van het voorstel en dat die bepaling geen andere perimeters vermeldt dan die welke aan die voorwaarden beantwoorden.

du terrain en zone de reforestation datant de plus de cinquante ans et n'ayant pas fait l'objet d'actualisation de ses motifs, a été considérée comme une atteinte disproportionnée à la substance du droit de propriété des requérants.”

³⁵ De afdeling Wetgeving beschikt immers niet over specifieke kennis van de feitelijke situaties waarop het voorstel betrekking heeft, noch over de juridische mogelijkheid hierover een debat op tegenspraak te organiseren.

2. Wat betreft de duur van de beoogde maatregelen, moet daarentegen worden opgemerkt dat het ingevoerde moratorium volgens het voorstel alleen kan worden beëindigd door het afronden van “de procedure (...) die werd ingesteld bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 december 2021 tot inleiding van de procedure om het Gewestelijk Bestemmingsplan te wijzigen”.³⁶ In dat opzicht worden noch in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 december 2021, noch in artikel 27 van het BWRO termijnen vastgesteld waarbinnen die procedure afgerond moet zijn. Hoogstens lijkt de aanhef van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 december 2021 die herziening te linken aan de “Gewestelijke Beleidsverklaring (hierna: ‘GBV’) voor de regeerperiode 2019-2024”, een regeerperiode die reeds afgesloten is.

Op een vraag over de stand van zaken van de procedure tot wijziging van het gewestelijk bestemmingsplan heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“[... II] est possible de déterminer les principales étapes passées et futures de la procédure de révision en cours, conformément au CoBAT :

– 2019 – Le gouvernement mandate perspective.brussels (Perspective) pour la modification du PRAS selon 5 axes définis dans la Déclaration de Politique Générale 2019-2024.

– 23 décembre 2021 – Le gouvernement approuve l’arrêté d’ouverture de la modification du PRAS

– De mi-2022 à fin 2023 – Une phase de diagnostic concerté est menée par Perspective, celle-ci comprenant une vaste consultation d’acteurs régionaux.

– 2024 – Phase de définition d’‘orientations stratégiques’ par Perspective.

– 25 avril 2024 – L’état des travaux est présenté au gouvernement. Le gouvernement :

o Valide le processus méthodologique ainsi que le planning proposé par Perspective

o Mandate Perspective pour poursuivre les travaux concertés selon l’échéancier contenu dans la note au gouvernement.

– Courant 2025 – Un avant-projet de PRAS devrait être soumis au gouvernement. Cet avant-projet sera soumis à différentes consultations et aux mesures particulières de publicité, dont plusieurs pourront se tenir simultanément.

– Première moitié de 2026 – Un projet de PRAS devrait être soumis au gouvernement. Ce projet sera soumis pour avis à votre Section législation.

– Deuxième moitié de 2026 – Le gouvernement devrait adopter le PRAS finalisé.

(...)

Dans ce cadre, l’absence de gouvernement de plein exercice depuis les élections de juin 2024 a forcément une incidence sur le planning puisque l’avant-projet de PRAS n’a pas encore été soumis au gouvernement : il faut compter six mois de délai en comparaison avec le calendrier originellement prévu. Dans l’intervalle, Perspective dispose d’un mandat clair.

(...).”

³⁶ Artikel 2, eerste lid, van het voorstel.

In elk geval kan uit deze gegevens worden afgeleid dat het einde van de procedure tot wijziging van het GBP een toekomstige gebeurtenis is waarvan het tijdschema onzeker is. Voorts is het, op zijn minst in theorie, mogelijk dat de bedoelde wijziging nooit plaatsvindt. Bovendien staat de verwezenlijking van die gebeurtenis volledig los van het optreden van de wetgever, aangezien de vaststelling van het gewestelijk bestemmingsplan een zaak is van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.³⁷

Een opschorting van elk stedenbouwkundig onderzoek, zoals de opschorting *ratione temporis* die in het voorstel beoogd wordt, lijkt niet te kunnen worden beschouwd als een evenredige inmenging in het recht van de eigenaars van de betrokken percelen, in zoverre ze afhangt van een gebeurtenis waarvan niet te voorspellen is wanneer ze zich voordoet en ze buiten de controle van de wetgever valt, zonder dat haar andere, strengere tijdsbeperkingen worden opgelegd.³⁸

Om te garanderen dat het voorgestelde moratorium evenredig is, kan men bijvoorbeeld overwegen het in de tijd te beperken, met dien verstande dat de gekozen tijdsduur in de parlementaire voorbereiding redelijk moet worden verantwoord, en dat het de wetgever vrijstaat indien nodig het moratorium na afloop van die periode te verlengen, na beoordeling van de situatie op dat moment en na te hebben onderzocht of de maatregel nog steeds gerechtvaardigd is, zowel principieel als in het licht van de evenredigheid met het te bereiken doel. Aangezien verschillende eigenaars van potentieel betrokken percelen pararegionale instellingen zijn die de wetgever zelf heeft opgedragen huisvestingsprojecten te realiseren, zou de wetgever zodoende ook nauwgezet het vereiste evenwicht met andere betrachtingen moeten bewaken, zoals het recht op behoorlijke huisvesting, bedoeld in artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet,³⁹ en dit speciaal op het gebied van sociale huisvesting.

Het voorstel moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

³⁷ BWRO, artikelen 26, § 2, eerste lid, en 27, § 1, tweede lid.

³⁸ Zie EHRM, *Zelenchuk en Tsytsyura t. Oekraïne*, 22 mei 2018, §§ 147 tot 148. Het Hof oordeelt daarin met name dat het een buitensporige inmenging in het eigendomsrecht van de verzoekers vormt dat zij moeten opdraaien voor het feit dat de overheid de door haarzelf gestelde doelen en termijnen niet heeft gehaald.

³⁹ Zie in die zin algemene opmerking 2.2 van advies 75.760/4 van 24 april 2024 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot invoering van een titel VIIbis in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening met het oog op het vestigen van een voorkeurrecht voor sommige openbare vastgoedoperators voor de aankoop van woningen met sociaal oogmerk’: “De verwezenlijking van het doeleinde genoemd in artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet, namelijk de bescherming van het recht op een behoorlijke huisvesting, vormt een doelstelling van algemeen belang die de wetgever kan en moet nastreven. De genoemde bepaling vormt een onlosmakelijk geheel met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, (...)”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

De artikelen 12, 32, § 2, derde lid, en 36, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ bepalen het volgende:

“Art. 12. Gemengd project.

In geval van een gemengd project:

(...)

3° maken de aanvragen om een stedenbouwkundig attest of stedenbouwkundige vergunning en een milieu-attest of -vergunning, naargelang het geval, het voorwerp uit van een advies van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, een voorbereidende nota op de effectenstudie, een effectenverslag of een studie van enige effecten;

4° worden de aanvragen om een milieu-attest of -vergunning en een stedenbouwkundig attest of stedenbouwkundige vergunning tegelijkertijd door de bevoegde overheid voor advies voorgelegd aan de personen of diensten die worden geraadpleegd krachtens artikel 13 wanneer de geraadpleegde personen of diensten dezelfde zijn in de twee procedures;

5° worden de aanvragen om een stedenbouwkundig attest of een stedenbouwkundige vergunning en een milieu-attest of milieuvergunning samen onderworpen aan de speciale regelen van openbaarmaking zodra deze vereiste van toepassing is op minstens een van de beide aanvragen;

6° gaan de bevoegde overheden, krachtens deze ordonnantie en het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, parallel over tot het onderzoek van de aanvragen om een stedenbouwkundig attest of stedenbouwkundige vergunning en een milieu-attest of milieuvergunning; de Regering legt de regels vast van deze samenwerking;

(...);”

Art. 32, § 2, derde lid: Indien het echter een gemengd project betreft, dan moet de kennisgeving van de beslissing gebeuren binnen een termijn van 450 dagen na de laatste kennisgeving van, enerzijds, het ontvangstbewijs van het volledige aanvraagdossier voor het milieuattest of de milieuvergunning door het Instituut en van, anderzijds, het ontvangstbewijs van de volledigheid van het aanvraagdossier voor het stedenbouwkundige attest of de stedenbouwkundige vergunning door de gemachtigde ambtenaar.

(...)

Art. 36, § 2, tweede lid: Indien het echter een gemengd project betreft, dan moet de kennisgeving van de beslissing gebeuren binnen de 45 dagen na de laatste kennisgeving, van enerzijds het ontvangstbewijs van het volledige aanvraagdossier voor de milieuvergunning door het Instituut, en van anderzijds het ontvangstbewijs van het volledige aanvraagdossier voor de stedenbouwkundige vergunning door de gemachtigde ambtenaar.”

De opschortingsregeling van artikel 2 van het voorstel staat aan elk onderzoek van een aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning in de weg. Gezien het verband dat in de bovengenoemde bepalingen wordt gelegd tussen stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen, moet het voorstel worden aangevuld zodat het voorziet in een regeling voor projecten waarvoor die twee categorieën van vergunningen vereist zijn.

Het voorstel moet dienovereenkomstig herzien en aangevuld worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX