



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 73.986/2/V  
du 17 août 2023

advies 73.986/2/V  
van 17 augustus 2023

sur

over

un avant-projet d'ordonnance de la  
Région de Bruxelles-Capitale  
'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'

een voorontwerp van ordonnantie  
van het Brusselse Hoofdstedelijke  
Gewest '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'

Le 3 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit \* jusqu'au 17 août 2023, sur un avant-projet d'ordonnance '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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 17 août 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 août 2023.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 3 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege\* verlengd tot 17 augustus 2023 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie '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'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 augustus 2023.

\*

---

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet à l'examen a pour objet d'organiser une procédure *ad hoc* – c'est-à-dire dérogoratoire au régime organisé par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le « CoBAT ») – en vue de permettre la délivrance d'un permis d'urbanisme portant sur une opération déterminée impliquant la démolition partielle du Palais du Midi, dans des délais plus brefs que ceux dans lesquels les règles en vigueur permettraient d'obtenir ce permis.

Il entend soumettre la demande de permis concernée à une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement, ce qui implique que, dans la conception de l'auteur de l'avant-projet, les règles prévues par celui-ci trouveront à s'appliquer à un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et modifieront ainsi le cadre dans lequel ce projet pourra être autorisé.

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

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

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que

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

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

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

La Cour ajoute que

« la notion de « plans et programmes » peut recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire »<sup>2</sup>.

Dans deux arrêts du 7 juin 2018<sup>3</sup>, la Cour a également conclu que constituaient des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE et devaient par conséquent faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences environnementales, d'une part, le règlement régional d'urbanisme bruxellois relatif au quartier européen et, d'autre part, les périmètres de remembrement urbain prévus par le droit wallon. Dans un arrêt du 25 juin 2020, la Cour a par ailleurs confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. Dans cet arrêt, la Cour a exposé les raisons pour lesquelles elle entendait maintenir sa jurisprudence et n'opérer aucun revirement<sup>4</sup>.

3. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, la section de législation a observé que constituaient des plans et programmes devant être soumis à une évaluation préalable des incidences environnementales, par exemple, la carte stratégique des priorités reprenant la liste des cours d'eau prioritaires pour le rétablissement de la libre circulation des poissons<sup>5</sup>, les règles de police et de gestion applicables aux cours d'eau non classés, arrêtées par le Gouvernement wallon<sup>6-7</sup>, les études acoustiques des parcs éoliens<sup>8</sup>, les dispositions

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

<sup>2</sup> *Ibid.*, § 52.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Avis n° 60.677/4 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 4 octobre 2018 'modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1147/1, pp. 63-79.

<sup>8</sup> Voir également l'avis n° 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 ».

générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement, arrêtées par le Gouvernement flamand<sup>9</sup>, ou encore les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes, arrêtées par le Gouvernement wallon<sup>10</sup>. Elle a également considéré qu'il n'était pas exclu que certaines conventions de transition écologique<sup>11</sup> aient un objet relevant du champ d'application de cette notion ainsi définie<sup>12</sup>.

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

<sup>9</sup> Avis n° 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<sup>er</sup> juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10.2 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014'.

<sup>10</sup> Avis n° 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'.

<sup>11</sup> Il s'agit des conventions de transition écologique désormais visées aux articles D.92-1 et suivants du livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement de la Région wallonne.

<sup>12</sup> Avis n° 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.

<sup>13</sup> 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 ».

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

<sup>15</sup> Avis n° 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 » <sup>16</sup>.

De même, dans l'avis n° 64.928/4 donné le 6 février 2019 sur 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 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 » <sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Avis n° 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.

<sup>17</sup> Avis n° 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 postérieurs<sup>18-19</sup>, et a également confirmé sa jurisprudence concernant les arrêtés réglementaires<sup>20</sup>.

4. La Cour constitutionnelle s'est également prononcée sur la portée de la notion de plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE, spécialement dans ses arrêts n° 33/2019 du 28 février 2019, n° 145/2019 du 17 octobre 2019, n° 30/2021 du 25 février 2021, n° 137/2021 du 14 octobre 2021 et n° 142/2021 du 14 octobre 2021<sup>21</sup>.

Dans les deux premiers de ces arrêts, la Cour constitutionnelle a considéré que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale<sup>22-23</sup>.

<sup>18</sup> Avis n° 66.015/2/V donné 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 6 février 2020 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 remplaçant l'annexe 1<sup>re</sup> du décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols', *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 93/1, pp. 8-10.

<sup>19</sup> Avis n° 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.

<sup>20</sup> Voir par exemple, l'avis n° 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'.

<sup>21</sup> 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 Code wallon du développement territorial (ci-après « 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'article 60, 2°, de l'avant-projet, envisage d'abroger l'article D.II.66, § 4, du CoDT. 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). La problématique prévalant dans l'arrêt n° 137/2021 était donc différente de celle qui prévaut quant à l'avant-projet à l'examen.

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

<sup>23</sup> Voir à ce propos, notamment l'avis n° 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 n° 71.290/4 donné le 13 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 n° 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 ».

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 <sup>24</sup> 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 » <sup>25</sup>.

5. La Cour de Justice de l'Union européenne a maintenu sa jurisprudence <sup>26</sup>. Dans un arrêt récent <sup>27</sup>, elle a apporté une précision importante, en disant pour droit :

« 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 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.

<sup>24</sup> C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> C.J., 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 2001/42/CE. Ainsi, dans son arrêt du 22 février 2022 <sup>28</sup>, 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 question se pose de savoir si l'avant-projet constitue un plan ou un programme au sens de l'article 3, paragraphe 2, a), ou paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE.

À cet égard, sans doute l'avant-projet à l'examen ne peut-il s'analyser comme un dispositif se limitant à fixer 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 ».

En effet, il a pour objet de soumettre un projet à une autorisation urbanistique et de régler de manière détaillée la procédure d'obtention de cette autorisation en y incluant l'obligation de réaliser préalablement une évaluation des incidences sur l'environnement, dont les résultats seront, par hypothèse, susceptibles d'avoir des effets non négligeables sur le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre du projet concerné.

Il ne semble donc pas déraisonnable, à priori, de considérer que l'avant-projet fixe des « règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre » du projet concerné.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, § 41.

Toutefois précisément, et sous réserve des observations générales ci-après, l'ordonnance en projet n'a vocation à s'appliquer qu'à un seul projet déterminé et non à « des projets ». En ce sens, pour reprendre les termes de la Cour de justice de l'Union européenne, il ne présente pas de caractère d'abstraction telle qu'il revêtirait une véritable « dimension planificatrice ou programmatique ». En outre, il y a lieu d'avoir égard à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE, aux termes duquel

« [I] es plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et dès lors que l'ordonnance en projet n'a pas été soumise à une procédure d'évaluation de ses incidences sur l'environnement, l'auteur de l'avant-projet précisera, dans l'exposé des motifs, les raisons pour lesquelles il situe l'avant-projet en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE, ou dans le champ d'application d'une exception qu'elle prévoit <sup>29</sup>.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'ordonnance en projet a pour objet d'organiser une procédure « *one shot* » et « *fast track* » en vue de la délivrance d'un permis d'urbanisme portant sur une opération déterminée.

Son article 2 définit expressément ce projet comme étant « dans le cadre de l'adaptation technique de fondation du tunnel du métro sous le Palais du Midi, la démolition totale de l'intérieur de celui-ci, hors façades accompagnée de l'aménagement d'un espace public en surface » ; le « Palais du Midi » ou le « Bien » sont eux-mêmes définis par le même article comme étant « le Palais du Midi situé à 1000 Bruxelles, rue Roger Van der Weyden, 3, cadastré X » <sup>30</sup>.

Selon l'exposé des motifs, « ce projet de grande envergure est situé en plein centre-ville » et s'inscrit dans le cadre suivant :

« Une nouvelle station de métro, baptisée Toots Thielemans[, est] en cours de construction. En plus de cette station, des tunnels de liaison doivent être construits pour raccorder la station avec le pré-métro existant. La nouvelle infrastructure passe sous des collecteurs d'égouts, sous le tunnel du tram et, en diagonale, sous le Palais du Midi ».

<sup>29</sup> Voir e.a., en ce sens, l'avis n° 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 n° 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'.

<sup>30</sup> Il conviendra de préciser le numéro exact du bien au cadastre.

Toujours selon l'exposé des motifs,

« Dès le départ, la STIB a malheureusement dû faire face à différents problèmes dans l'exécution du marché des travaux par l'adjudicataire. Entre autres difficultés, la STIB est, depuis 2021, confrontée aux revendications de la SM Toots relatives à la mise en œuvre du *jet grouting* sous le Palais du Midi.

L'adjudicataire a en effet dénoncé des difficultés d'exécution de cette technique et affirme que ces difficultés étaient imprévisibles.

Le chantier sous le Palais du Midi a dû être suspendu par la STIB depuis juin 2021, sous toutes réserves à l'égard de l'entrepreneur. Or, ces travaux constituent un maillon essentiel du chantier et doivent être réalisés avant de pouvoir achever le projet.

[...]

Indépendamment du litige en cours, il est avéré que la poursuite de la construction de la ligne de métro sous le Palais du Midi, en utilisant le *jet grouting* visé dans le permis initial de 2019, serait opérationnellement très compliquée, extrêmement coûteuse en suppléments, et trop longue à mettre en œuvre, au point de provoquer une prolongation excessive du chantier, ce qui est contraire à l'intérêt général. La SM Toots refuse en outre de garantir le résultat de cette technique, même adaptée (i.e. la stabilité de l'ouvrage).

Poursuivre à tout prix la technique initiale de fondation, même adaptée, risque donc de mener à une impasse contraire aux intérêts publics régionaux en jeu qu'il s'agisse notamment de mobilité, de bon aménagement urbain, de viabilité du quartier autour du Palais du Midi, ou de budget. Pour pouvoir sortir du blocage la Région, la Ville et la STIB doivent donc impérativement disposer d'une solution plus rapide et limiter les coûts.

[...]

La STIB a envisagé sur proposition de et moyennant un accord transactionnel à intervenir avec la SM Toots, de mettre en œuvre une technique alternative, sans modifier le tunnel, pour réaliser les fondations de celui-ci : il s'agit de passer 'par le haut' pour pouvoir appliquer la technique plus éprouvée dite des pieux sécants, plutôt que de persister à maintenir un passage par la voie souterraine initialement prévue.

Cette alternative suppose toutefois une déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi. La déconstruction partielle a été explorée. En raison du tracé diagonal du tunnel de métro à cet endroit, elle impliquerait de démanteler plus de la moitié de l'intérieur et dès lors de 'couper' le Palais diagonalement en deux. Une reconstruction partielle par la suite risque d'aboutir à une construction disparate sur le plan des prestations énergétiques, économiquement peu rentable et urbanistiquement illisible. Dans l'intervalle, subsisterait un bâtiment à l'état de chancre, qui induirait des risques, notamment en termes de sécurité.

De plus, une demande de permis assortie uniquement d'un rapport sur les incidences portant sur une déconstruction partielle du Palais du Midi pourrait susciter un grief dit de 'saucissonnage' vu la présence de plus de 5000m<sup>2</sup> de commerces dans l'ensemble du Palais du Midi, dont la déconstruction requiert une étude d'incidences globale.

Sur la base des éléments ainsi disponibles, la déconstruction totale de l'intérieur du Palais du Midi au demeurant compatible avec les travaux nécessaires aux fondations du tunnel, semble donc l'option préférentielle. Elle oblige à réaliser cette étude qui devra aussi analyser les variantes à définir.

Comme il reviendra à la Ville de Bruxelles de développer pour le Palais du Midi un nouveau projet, non connu à ce jour, la déconstruction s'accompagnerait d'un aménagement pérenne et ouvert au quartier dans l'attente de ce futur projet.

[...] Dans l'intervalle, donc avant toute décision sur une demande de permis introduite en vue de la déconstruction se pose toutefois la question d'une éventuelle protection patrimoniale du Palais du Midi.

À ce stade, les décors intérieurs du Palais du Midi sont en cours d'étude mais ne semblent à priori plus présenter de valeur d'ensemble. Si, localement, certains éléments, qui ne semblent pas être légion, se révélaient néanmoins intéressants, ils devraient sans doute être préservés en vue d'être replacés au sein d'une nouvelle construction.

Quant aux façades, elles présentent, également à priori plus d'intérêt, ce qui mérite aussi d'être examiné.

Si tel est le cas, avec ou sans classement ou inscription sur la liste de sauvegarde, elles seraient dans tous les cas de figure, conservées et dument préservées. au besoin avec un démontage et remontage localisé (exemple : châssis, colonnes de porphyre à l'entrée du Passage du Travail côté Stalingrad, ...). Les études effectuées montrent que ces façades ne seraient pas mises en péril par les travaux de déconstruction.

[...] Il ressort des développements ci-dessus que l'adaptation de la technique de fondation alliera rapidité (avec un gain escompté de 5 ans) et économie de budget public (surcôt nettement moindre).

La mise en œuvre de cette adaptation de la technique de fondation requiert la délivrance d'un permis d'urbanisme modifiant de celui du 24 mai 2019. Dans l'hypothèse d'une déconstruction totale, ce permis doit être précédé d'une étude d'incidences car celle-ci portera sur plus de 5000m<sup>2</sup> de commerces (annexe A du CoBAT, point 21).

[...] Les développements qui précèdent montrent que le projet répond à des impératifs d'intérêt général qui requièrent son achèvement comme décidé depuis plus de six ans.

[...] Malgré toutes les précautions et les mesures d'atténuation et d'accompagnement pour le quartier prises par la STIB et la Région, il est aussi indéniable que le chantier actuel, à l'arrêt depuis juin 2021, exerce un impact certain sur le quartier. Habitants, commerçants, utilisateurs et étudiants sont notamment concernés par cette situation et la Région estime que celle-ci requiert une intervention rapide. À défaut, la situation pourrait perdurer une dizaine d'années, ce qui ne se conçoit pas. Autrement, tout doit être mis en œuvre pour permettre au quartier de retrouver au plus vite un aménagement urbain de qualité, notamment par la mobilité locale améliorée.

[...] Les besoins impérieux et légitimes préoccupations exprimés ci-dessus supposent une délivrance rapide du permis. Or, l'obtention d'un permis à droit constant, i.e. en appliquant le COBAT, mènerait à sa délivrance dans des délais incompatibles avec les objectifs poursuivis. Au mieux mi-20[2]5 et plus vraisemblablement dans le dernier semestre de 2026. Soit entre deux et trois ans supplémentaires d'arrêt de chantier, déjà à l'arrêt depuis juin 2021.

Dans ces conditions, une intervention législative est également indispensable de ce point de vue.

Bien entendu, les droits et la participation du public doivent être assurés dans ce cadre spécifique.

C'est pourquoi il est proposé d'adopter, dans les chapitres II et III de l'ordonnance en projet, une procédure dite '*fast track*', c'est-à-dire qui encadre l'examen de la demande de permis en réduisant certes les délais d'instruction, mais en maintenant au maximum les garanties de participation citoyenne et de transparence de la procédure, en prévoyant aussi une procédure d'éventuel classement et une étude d'incidences.

Même si le projet de passage du pré-métro au métro dépasse le simple cadre urbanistique ordinaire, ce qui justifie une procédure complète bien qu'accélérée, ce sera *in fine* le fonctionnaire délégué qui se prononcera sur la demande de permis (avec recours administratif devant le Gouvernement en cas de refus). Le permis qui serait délivré sera un acte administratif susceptible de recours au Conseil d'État.

[...] En synthèse, les raisons des choix proposés sont donc les suivantes :

– l'adoption d'une procédure *fast track* 'sur mesure' pour le cas spécifique du Palais du Midi se justifie et même s'impose en raison des délais très (trop) longs qui résultent de la procédure classique 'à droit constant' : le délai de délivrance selon cette procédure, est incompatible avec les impératifs d'intérêt général (pour la Région et la STIB). Les implications budgétaires hors du commun (même en faisant abstraction des revendications de la SM Toots qui sont particulièrement contestables et contestées) et les délais démesurés qu'induirait cette solution à droit constant ne peuvent donc constituer une option viable. À cet égard, l'arrêt complet du chantier depuis juin 2021 laisse craindre la présence à moyen terme d'un véritable chancre urbain au milieu du quartier très actif de la Gare du Midi ;

– strictement parlant et pour la seule raison du passage du métro, seule une partie du Palais du Midi pourrait être démolie. Ainsi qu'également indiqué ci-dessus, le tracé du métro passe en diagonale sous le Palais du Midi en sorte que la partie à démolir concerne plus de la moitié de l'intérieur et couperait le Palais diagonalement en deux. Tout projet de reconstruction partielle mènerait dans ces conditions à un bâtiment présentant des prestations écologiques disparates, économiquement peu rentable et urbanistiquement illogique. À l'échelle régionale et de la Ville de Bruxelles (dont le territoire est en jeu), il semble plus souhaitable d'envisager la reconstruction d'un tout nouveau projet pour l'intérieur du Palais du Midi en fonction d'un programme à définir par la Ville. Cette option sera cependant à confirmer sur base des études et résultats de l'étude d'incidence et de l'issue de la procédure de classement et des divers avis recueillis au cours de la procédure ;

[...]

L'option retenue revient à conserver tous les éléments essentiels d'une procédure de délivrance d'un permis (étude d'incidences (en amont de la demande, mesures particulières de publicité (i.e. enquête publique, avis de la commission de concertation), en y ajoutant une étape nouvelle d'information du public en cours d'étude d'incidences et une décision de l'administration en charge de l'urbanisme (avec une possibilité de recours au Conseil d'État pour les tiers), tout en agençant la procédure d'une manière telle que la préparation du dossier de demande de permis est accélérée, de même que son instruction. Au total, une décision peut être escomptée nettement plus rapidement, ce qui représente un gain de temps et financier considérable, qui s'ajoute aux économies et autres avantages que procurera la technique alternative retenue.

Il s'agit certes d'une législation exceptionnelle, '*one shot*', pour une situation de blocage exceptionnelle qui a un impact multiple relevant de la Région (tenant compte des objectifs de mobilité améliorée, d'attractivité du quartier, d'aménagement urbain qualitatif, de budget maîtrisé). Même exceptionnelle ce genre de législation n'est toutefois pas constitutionnellement interdit au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis. D'ailleurs, des législations à l'essai sont vues comme étant des moyens de modifier ensuite, plus structurellement, la législation de droit commun si les avantages escomptés ont été constatés ».

1.2. L'exposé des motifs entend ainsi justifier des raisons pour lesquelles, selon l'auteur de l'avant-projet, il s'avère nécessaire, pour des motifs impérieux et légitimes d'intérêt général, de mettre en place une procédure *ad hoc* et *fast track* pour l'introduction et l'instruction de la demande de permis – et la délivrance éventuelle de ce permis – qui aura pour objet de modifier le permis délivré à la STIB le 24 mai 2019 en vue de la construction et du raccordement d'une nouvelle station de métro baptisée Toots Thielemans.

Faute d'une connaissance particulière des aspects éminemment techniques de la problématique dans laquelle s'inscrit le chantier en cause, ainsi que des données concrètes à prendre en considération, et n'ayant par ailleurs pas la possibilité juridique d'organiser un débat contradictoire à ce sujet, la section de législation ne peut que prendre acte des explications données, sans pouvoir se prononcer de manière tranchée sur la pertinence et l'admissibilité juridique des justifications données.

Dans les limites de sa saisine et de sa compétence ainsi rappelées, la section de législation observe en tout cas que l'avant-projet à l'examen a pour objet d'organiser une procédure dérogatoire à celle mise en place par le CoBAT, mais dans laquelle l'instruction de la demande de permis considérée et la délivrance éventuelle de ce permis seront toujours, comme dans le CoBAT, de la compétence du pouvoir exécutif, spécialement le fonctionnaire délégué et le Gouvernement, sur recours, le cas échéant.

Ainsi, dans le système envisagé, il ne s'agit pas de dispenser du permis en principe requis, ce qui serait d'évidence problématique compte tenu des différentes règles de droit international et européen en matière d'environnement, ainsi qu'au regard de l'obligation de *stand still* qui découle de l'article 23 de la Constitution, spécialement en ce qu'il garantit le droit à la protection d'un environnement sain.

Il ne s'agit pas non plus de prévoir un mécanisme dans lequel c'est le législateur lui-même qui octroierait le permis, ce qui poserait de nombreuses difficultés au regard du droit international et européen également, ainsi qu'en ce qui concerne le principe de la séparation des pouvoirs, difficultés similaires à celles déjà constatées par la section de législation<sup>31</sup> et la Cour constitutionnelle<sup>32</sup> en pareille hypothèse.

Dans ce contexte, il n'apparaît pas qu'il y ait d'objection de principe à l'adoption de l'avant-projet à l'examen, à la condition toutefois qu'il se conforme au droit international et européen applicable, au principe d'égalité et à l'article 23 de la Constitution, en ce compris l'obligation de *stand still* qui en découle.

Il convient donc d'examiner l'avant-projet sous ces différents aspects.

<sup>31</sup> Voir en particulier l'avis n° 44.320/4 donné le 7 mai 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 'relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général', *Doc. parl.*, Parl. w., 2007-2008, n° 805/1, pp. 43-58.

<sup>32</sup> Voir en particulier C.C., 21 novembre 2012, n° 144/2012 (annulation partielle du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 'relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général').

2. L'avant-projet d'ordonnance repose sur l'idée qu'une procédure spécifique d'introduction et d'instruction d'une demande de permis portant sur un projet déterminé, bien identifié, doit être organisée par le législateur en vue de permettre qu'une solution rapide soit apportée à une problématique bien spécifique liée à un chantier en cours, que l'auteur de l'avant-projet estime manifestement être d'intérêt régional, chantier qui rencontre des difficultés fondamentales et est à l'arrêt depuis juin 2021, avec pour conséquence, des dommages ou risques de dommages factuels et financiers considérables.

Si l'objectif poursuivi apparaît ainsi légitime, l'avant-projet s'inscrit toutefois dans une conception des choses qui peut difficilement être admise. En effet, dans la logique retenue, chaque fois que, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, un chantier d'envergure ou considéré comme étant « d'intérêt régional » prendrait du retard, ce retard étant susceptible de causer des dommages variés, le législateur serait légitimement et juridiquement fondé à organiser une procédure *ad hoc* – en l'espèce, relative à la délivrance d'un permis modificatif – en vue de résoudre la difficulté plus rapidement que le droit en vigueur ne le permettrait.

Outre que la norme législative n'a, en règle, pas vocation à régir des situations uniques, déterminées et identifiées spécifiquement, un tel mécanisme comporte en lui-même un risque de dérive spécialement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'un risque évident d'insécurité juridique, de variabilité et de non-prévisibilité de la norme applicable, chaque projet, en fonction de l'intérêt qu'il représente, pouvant être amené, dans cette logique, à être régi par une législation particulière. Un autre effet de la mise en œuvre de cette conception, du « coup par coup », est un risque accru de contentieux.

Il en va d'autant plus ainsi que dans la logique de l'auteur de l'avant-projet, en ce qu'elle repose sur le postulat qu'il convient d'agir vite pour remédier à une situation d'urgence, chacune de ces législations spécifiques à venir serait adoptée, par hypothèse, au bénéfice de l'urgence, sans que leurs auteurs aient pu prendre le temps d'une réflexion approfondie sur la problématique en cause.

Ces difficultés pourraient être largement atténuées si, plutôt que d'intervenir par une ou plusieurs législations « *one shot* », le législateur envisageait de mettre en place un système général, qui serait intégré au sein même du CoBAT, et qui aurait vocation à s'appliquer dans toutes les hypothèses où des besoins impérieux d'intérêt général rendraient nécessaire que la procédure d'instruction et de délivrance d'un permis soit rythmée par des délais plus brefs que ceux prévus par le droit commun. Ainsi, il s'agirait d'organiser dans le respect du droit international et européen, et de l'article 23 de la Constitution en particulier, une procédure dérogatoire qui aurait vocation à s'appliquer à tous les projets répondant à des critères généraux et abstraits, établis préalablement par le législateur, critères qui, quand ils sont rencontrés, permettraient de justifier, spécialement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, qu'il soit recouru à une procédure plus rapide ou différente que celle généralement applicable. Il appartiendrait alors au Gouvernement, sur la base des éléments concrets propres à un projet spécifique, d'établir que, dans le cas d'espèce, les critères prévus par le législateur sont effectivement remplis et qu'il est ainsi satisfait aux conditions mises par le même législateur au recours à la procédure dérogatoire accélérée.

Un tel système limiterait ainsi les écueils relevés ci-avant, à tout le moins ceux liés au respect du principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'au défaut de prévisibilité de la norme et au manque de sécurité juridique.

3. L'avant-projet doit être mis en rapport avec la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', signée à Aarhus, le 25 juin 1998 (ci-après « la Convention d'Aarhus »), et avec la directive 2011/92/UE.

À ce propos, l'intention exprimée par l'auteur de l'avant-projet est de soumettre le projet concerné à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, afin de répondre aux exigences prescrites par ces instruments de droit international. Quant au dispositif en projet, il impose effectivement la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, laquelle sera d'ores et déjà jointe à la demande de permis, en dérogation aux règles prévues par le CoBAT, ainsi qu'une phase préalable de participation du public

Il reste à déterminer si le régime ainsi mis en place par le texte en projet est bien conforme à la Convention d'Aarhus et à la directive 2011/92/UE.

À cet égard, il y a lieu d'avoir en particulier égard à l'article 6 de la directive 2011/92/UE qui dispose :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation, en tenant compte, le cas échéant, des cas visés à l'article 8bis, paragraphe 3. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

2. À un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des moyens électroniques et par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, afin d'assurer la participation effective du public concerné aux procédures de décision :

- a) la demande d'autorisation ;
- b) le fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable ;
- c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions ;
- d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision ;
- e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5 ;
- f) une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront ;

g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les États membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné :

a) toute information recueillie en vertu de l'article 5 ;

b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article ;

c) conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 de la présente directive et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public, par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale, et de la consultation du public concerné, par exemple, par écrit ou par enquête publique, sont déterminées par les États membres. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles, au niveau administratif approprié.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour :

a) informer les autorités visées au paragraphe 1 ainsi que le public ; et

b) permettre aux autorités visées au paragraphe 1 et au public concerné de se préparer et de participer effectivement au processus décisionnel en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article ».

En l'espèce, l'avant-projet à l'examen soulève des questions :

– au regard des exigences de délai raisonnable prévues par le paragraphe 6 de cette disposition de droit européen,

ainsi que

– de manière plus générale, au regard du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution ; celui-ci implique en effet que la procédure d'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement revête un caractère effectif ; et l'effectivité de cette procédure suppose elle-même que les différents intervenants dans le cadre de cette procédure, spécialement les autorités chargées de se prononcer sur divers aspects de celle-ci au cours de son déroulement, doivent disposer d'un délai suffisant pour pouvoir statuer en connaissance de cause, après avoir procédé à un examen complet et effectif du dossier et aient pu, ainsi, prendre en considération l'ensemble des éléments sur la base desquels ces intervenants sont appelés à se prononcer.

Dans l'avant-projet à l'examen, sont en particulier sujets à critique au regard des principes ainsi rappelés :

– le délai de deux jours prévu à l'article 8, § 3, pour la convocation du comité d'accompagnement ;

– le délai de huit jours prévu à l'article 9, § 1<sup>er</sup>, pour la décision du comité d'accompagnement ;

– le délai de deux jours « minimum », prévu à l'article 25, § 2, avant la réunion de la commission de concertation, dans lequel doivent être convoquées les personnes qui ont demandé à être entendues par cette commission ;

– le délai de deux jours « minimum », prévu à l'article 25, § 3, pour la convocation de la commission de concertation.

La section de législation n'aperçoit pas, comment, dans de tels délais, les différents intéressés et intervenants pourraient se préparer, intervenir, se réunir, et décider utilement, au regard des exigences rappelées ci-avant, ni, au surplus, comment l'auteur de l'avant-projet pourrait justifier que la situation en cause serait à ce point urgente qu'elle nécessiterait de tels délais, que ce soit dans le cadre de la procédure d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, ou de manière générale, dans celui de l'instruction de la demande de permis concernée.

L'avant-projet sera revu à la lumière de ces observations.

4.1. Le dispositif en projet met en place plusieurs régimes de décisions tacites.

Ainsi :

– Selon l'article 9, § 3, si le comité d'accompagnement ne notifie pas sa décision relative au choix de l'auteur de l'étude d'incidences, dans le délai qui lui est imparti, selon le cas par le paragraphe 1<sup>er</sup> ou le paragraphe 2, « le chargé d'étude est réputé désigné et il appartient à celui-ci de déterminer les caractéristiques de l'étude visées à l'article 6, paragraphe 2 » ;

– Selon l'article 10, § 1<sup>er</sup>, en cas de refus du comité d'accompagnement d'approuver la proposition de choix du chargé d'étude, formulée par le demandeur, le demandeur peut saisir le Gouvernement. Selon le paragraphe 4 de cette disposition, si le Gouvernement ne notifie pas sa décision relative au choix de l'auteur de l'étude d'incidences, dans le délai qui lui est imparti, selon le cas, par le paragraphe 2 ou le paragraphe 3, le « chargé d'étude est réputé désigné et il appartient à celui-ci de déterminer les caractéristiques de l'étude visées à l'article 6, paragraphe 2 » ;

– Selon l'article 14, le comité d'accompagnement doit statuer sur l'étude d'incidences sur l'environnement dans les quinze jours qui suivent la réception de l'étude. Selon le paragraphe 3 de cet article, le comité d'accompagnement peut toutefois déclarer l'étude incomplète ou non conforme au cahier des charges et inviter le demandeur à lui notifier les compléments et amendements à l'étude, dans un délai qu'il détermine le comité statuant ensuite sur les compléments et amendements reçus dans un délai de huit jours <sup>33</sup>. Selon le paragraphe 4 de la même disposition, si le comité d'accompagnement ne notifie pas sa décision relative à l'étude d'incidences dans le délai qui lui est imparti, selon le cas, par le paragraphe 2 ou le paragraphe 3, « l'étude est réputée complète et conforme au cahier des charges » ;

– Selon l'article 15, § 1<sup>er</sup>, si le comité d'accompagnement déclare l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement, incomplète ou non conforme au cahier des charges, le demandeur peut saisir le Gouvernement. Selon le paragraphe 2 du même article, le Gouvernement doit statuer dans le délai de quinze jours à compter de sa saisine. Selon le paragraphe 3 de la même disposition, le Gouvernement peut toutefois lui-même déclarer l'étude incomplète et non conforme au cahier des charges et inviter le demandeur à lui notifier les compléments et amendements à l'étude, dans un délai qu'il détermine – le Gouvernement statue ensuite dans les huit jours suivant la notification de ces documents. Selon le paragraphe 4 de la même disposition, si le Gouvernement ne notifie pas sa décision relative à l'étude d'incidences, dans le délai qui lui est imparti, selon le cas, par le paragraphe 2 ou le paragraphe 3, « les compléments et amendements visés au paragraphe 3 sont réputés approuvés » <sup>34</sup> ;

<sup>33</sup> Contrairement à ce que prévoit l'article 15, § 3, l'article 14, § 3, ne précise pas de manière expresse le point de départ de ce délai de huit jours.

<sup>34</sup> Curieusement, alors que le paragraphe 4 fait référence aux délais prévus aux paragraphes 2 et 3, il prévoit uniquement que « les compléments et amendements visés au paragraphe 3 sont réputés approuvés ». Or, ces compléments et amendements ne sont introduits par le demandeur que lorsque le Gouvernement les lui demande en vertu du paragraphe 3. La question se pose donc de savoir ce qu'il advient si le Gouvernement ne statue pas dans le délai prévu au paragraphe 2 et ne met pas en œuvre le paragraphe 3 (comparer avec l'article 14, § 3).

– Selon l'article 30, § 5, alinéa 3, en l'absence de décision du Gouvernement à l'échéance d'un délai de trente jours à compter de la notification du rappel adressé au Gouvernement lorsque ce dernier n'a pas notifié sa décision sur le recours dans le délai prévu par le paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, la décision du fonctionnaire délégué est réputée confirmée, qu'elle emporte octroi ou refus du permis sollicité.

Ces décisions tacites<sup>35</sup> interviennent à différents stades essentiels et déterminants de la procédure d'instruction du permis, puisqu'elles concernent le choix du chargé d'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'approbation de l'étude elle-même et le recours administratif contre la décision de l'autorité délivrante.

Il convient par ailleurs de relever que parmi ces régimes de décisions tacites, seuls certains sont déjà prévus par le CoBAT.

Ainsi, parmi les décisions tacites énumérées ci-avant, conformément à l'article 175/6, alinéa 4, du CoBAT, seule la désignation du chargé d'étude peut intervenir de manière tacite, étant entendu toutefois que, contrairement à ce que prévoit le dispositif en projet, cette décision tacite ne peut intervenir qu'au stade du Gouvernement – et non au stade du comité d'accompagnement – et uniquement après que le demandeur a adressé un rappel au Gouvernement. En outre, s'agissant du recours prévu par l'article 30 de l'avant-projet, contrairement à ce que prévoit le CoBAT, il n'implique pas l'intervention du Collège d'urbanisme. Selon l'article 188/3 du CoBAT, c'est l'avis du Collège d'urbanisme qui tient lieu de décision ; et ce n'est qu'à défaut d'avis du Collège d'urbanisme que la décision qui a fait l'objet du recours est elle-même confirmée.

4.2. Comme la section de législation l'a déjà observé<sup>36</sup>, les régimes de décision implicite tels ceux mis en place par l'avant-projet d'ordonnance sont sujets à critiques.

Ainsi, en matière d'environnement, de tels régimes peuvent conduire les autorités à renoncer à exercer la mission qui leur incombe, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir la protection d'un environnement sain.

En l'espèce, il ne peut être contesté que les décisions concernées revêtent une importance cruciale au regard de l'article 23 de la Constitution. Ainsi, elles portent sur l'approbation du choix du chargé d'étude d'incidences sur l'environnement, sur la question de savoir si l'étude est complète et conforme au cahier des charges, et sur la confirmation éventuelle d'une décision octroyant ou refusant un permis.

<sup>35</sup> Toutes positives sauf lorsque, en cas de silence du Gouvernement sur le recours, la décision de refus de permis du fonctionnaire délégué est réputée confirmée par application de l'article 30, § 5, alinéa 3, de l'avant-projet.

<sup>36</sup> Avis n° 36.279/4 donné le 28 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 1<sup>er</sup> avril 2004 'relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter', *Doc. parl.*, Parl. w., 2003-2004, n° 666/1, pp. 62-88.

Certes, la décision sur la demande de permis doit elle-même, selon le texte à l'examen, toujours être explicite. Toutefois, la section de législation s'interroge sur l'effectivité du pouvoir d'appréciation dont l'autorité jouirait encore, à ce stade crucial, dès lors que la désignation du chargé d'étude d'incidences <sup>37</sup> et l'approbation de cette étude seraient intervenues de manière tacite.

En effet, vu sa portée et son objet, lorsque les conclusions et recommandations d'une étude d'incidences sur l'environnement sont réputées approuvées, la question se pose de savoir quelle latitude possède encore, dans ces cas de figure, l'autorité compétente dans l'appréciation à porter sur l'ensemble du dossier.

S'agissant du recours prévu à l'article 30 de l'avant-projet, la section de législation s'interroge également sur son effectivité, dès lors qu'aucune intervention du Collège d'urbanisme n'est plus prévue, contrairement à ce que prévoit le CoBAT.

Pareil régime pourrait conduire à ce que l'autorité compétente s'abstienne d'apprécier de manière effective des éléments essentiels dans le cadre de la procédure de demande de permis, alors que l'appréciation effective de ces éléments est nécessaire au regard du droit à un environnement sain consacré par l'article 23 de la Constitution.

Se pose également la question de savoir s'il est ainsi satisfait de manière effective aux exigences de la directive 2011/92/UE qui impose que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement <sup>38</sup>. Par ailleurs, les régimes de décisions tacites prévus par le texte en projet se concilient mal avec les exigences de l'article 5, paragraphe 2, de cette directive qui prévoit qu'

« [à] la demande du maître d'ouvrage, l'autorité compétente, compte tenu des informations fournies par le maître d'ouvrage en particulier sur les caractéristiques spécifiques du projet, notamment la localisation et la capacité technique, et de son incidence probable sur l'environnement, rend un avis sur le champ d'application et le niveau de détail des informations à fournir par le maître d'ouvrage dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement [...] ».

Il en va de même pour le paragraphe 3 du même article, qui impose qu'

« [a]fin de veiller à l'exhaustivité et à la qualité du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement :

[...]

c) si nécessaire, l'autorité compétente demande au maître d'ouvrage des informations supplémentaires [...] qui sont directement utiles à l'élaboration de la conclusion motivée sur les incidences notables du projet sur l'environnement ».

<sup>37</sup> Sur ce point, il faut encore souligner que lorsque la désignation du chargé d'étude intervient de manière tacite, c'est à cet auteur tacitement désigné qu'il appartient en outre de déterminer les caractéristiques de l'étude visées à l'article 6, § 2, de l'avant-projet.

<sup>38</sup> Article 2 de la directive 2011/92/UE.

Dans le même ordre d'idées, la question se pose également de savoir si, dès lors que tant le choix du chargé d'études que l'approbation de l'étude elle-même résulteraient du seul écoulement d'un délai, le public serait encore effectivement, utilement et valablement informé des incidences du projet sur l'environnement. Sur ce point, il y a lieu d'avoir égard à l'article 6 de la directive 2011/92/UE <sup>39</sup>, ainsi qu'aux exigences prévues par l'article 6 de la Convention d'Aarhus, dont le paragraphe 4, en particulier, requiert que le public puisse exercer une influence réelle sur le processus décisionnel, ce qui suppose qu'il soit parfaitement informé des incidences du projet sur l'environnement.

Le dispositif en projet sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

5.1. Toute modification d'un régime juridique qui touche à l'environnement au sens large doit, en principe, être examinée au regard de l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution.

Pour rappel en effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général, ou, selon un arrêt récent de la Cour constitutionnelle, sans qu'existe une justification raisonnable <sup>40</sup>.

5.2. En l'espèce, selon l'exposé des motifs,

« [...] il n'y a pas de violation de l'obligation de *standstill* résultant de l'article 23, al. 3, 4° de la Constitution, i.e. d'atteinte au droit à la protection d'un environnement sain. En effet, il n'y a tout d'abord, globalement parlant, pas de recul dans le niveau de protection existant. À supposer même qu'un recul soit constaté *quod non*, il n'est pas significatif. Et enfin, à supposer qu'il soit significatif, *quod non* aussi, il repose sur des justifications raisonnables, exposées ci-dessus.

Pour le dire en résumé, la procédure est largement calquée sur celle du COBAT, mais avec des adaptations spécifiques, mais aussi des ajouts qui, au total, permettent de considérer que l'article 23 n'est pas violé ».

5.3. Il y a toutefois lieu de constater qu'en presque chacune de ses dispositions, l'avant-projet opère un recul dans les garanties qu'il confère au droit à la protection d'un environnement sain, par rapport au niveau de protection garanti par le CoBAT.

<sup>39</sup> Voir également le considérant 16 de cette directive, qui énonce :

« La participation effective du public à la prise de décisions permet à ce dernier de formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles pour les décisions en question et au décideur de tenir compte de ces avis et préoccupations, ce qui favorise le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises ».

<sup>40</sup> Dans son arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, la Cour constitutionnelle a ainsi employé une formulation quelque peu différente de celle utilisée par le passé. Le considérant B.6.2 de cet arrêt énonce en effet que :

« L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable ».

Ainsi, pour prendre quelques exemples significatifs, outre ceux déjà cités aux observations générales 3 et 4, la section de législation relève ce qui suit :

1° Outre la réduction de certains délais, tels qu'énumérés à l'observation générale 3 ci-avant, le texte en projet opère une réduction systématique des délais de procédure par rapport aux délais prévus par le CoBAT, à l'exception du délai d'enquête publique. Il en résulte que le texte en projet laisse, par hypothèse, moins de temps aux différents intervenants pour prendre connaissance du dossier et donner un avis ou statuer sur celui-ci de manière parfaitement éclairée.

2° À cette réduction systématique des délais de procédure, s'ajoute la réduction générale des délais qui résulte de l'article 3 de l'avant-projet, lequel prévoit :

« Dans la présente ordonnance, les délais sont calculés à dater de la notification d'un acte, d'une demande, d'un avis, d'une saisine, d'un recours ».

Cette disposition doit être mise en relation avec l'article 2 de l'avant-projet, qui définit la « Notification » comme étant « la date d'envoi selon l'article 12/1 al 5 [lire : 4] du [CoBAT] », selon lequel « [p]our l'application du présent Code, sauf mention contraire, la notification s'entend de la date d'envoi ».

Il suit de l'ensemble de ces dispositions que, sauf disposition expresse en sens contraire, tous les délais prévus par l'ordonnance en projet prendront cours le jour de l'envoi, et non à compter du lendemain du jour de la réception d'un acte, d'une demande, d'un avis ou d'un recours comme le prévoit en règle <sup>41</sup> l'article 12/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoBAT <sup>42</sup>.

3° Selon l'article 21 de l'avant-projet, la demande de permis n'est pas soumise à l'avis du Maître architecte. Le commentaire de l'article s'en explique comme suit :

« L'avis du Maître architecte ne semble à priori pas requis eu égard aux termes de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 2019 listant les demandes de permis qui nécessitent l'avis du Maître-architecte et déterminant les modalités de délivrance de cet avis. À le supposer applicable, la nature du projet, à savoir des travaux de fondation et de démolition, ne le justifie pas. L'avis du Maître architecte devra en revanche être demandé lorsque la Ville de Bruxelles introduira une demande de permis de réaménagement des lieux ».

<sup>41</sup> L'article 12/1, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoBAT dispose :

« Pour l'application du présent Code, les délais sont calculés à compter du lendemain du jour de la réception d'un acte, d'une demande, d'un avis ou d'un recours, sauf lorsqu'il est disposé qu'un délai prend expressément cours à partir d'une autre date ».

<sup>42</sup> Il est par ailleurs renvoyé à l'observation formulée sous l'article 3 quant à la théorie de la réception.

L'article 21 doit mis en relation avec l'article 11/1, du CoBAT, qui dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement désigne, pour maximum cinq ans, un Maître architecte chargé de veiller à la qualité architecturale en Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Le Gouvernement arrête la liste des demandes de permis qui, en raison de l'importance particulière de leur qualité architecturale, doivent contenir l'avis préalable du Maître architecte, complémentairement à l'article 124.

Le Gouvernement arrête les modalités de délivrance de l'avis du Maître architecte.

§ 3. L'exigence consacrée au § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, cesse d'être applicable si le Maître architecte n'a pas envoyé son avis au demandeur dans les soixante jours de la réception de la demande d'avis ».

Adopté en exécution de cette disposition, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 2019 'listant les demandes de permis qui nécessitent l'avis du Maître-architecte et déterminant les modalités de délivrance de cet avis', prévoit, en son article 2, que

« [l]es demandes de permis qui nécessitent l'avis préalable du Maître-architecte en exécution de l'article 11/1, § 2, du CoBAT sont les demandes de permis d'urbanisme qui portent sur un projet totalisant plus de 5.000 m<sup>2</sup> de superficie de plancher ».

Contrairement à ce qui résulte du commentaire de l'article, il ne peut donc être tenu pour certain qu'« en principe », le projet concerné ne requiert pas l'avis du Maître architecte en vertu de cet arrêté. En effet, comme l'explique le délégué du Ministre à propos de l'article 4 :

« La rubrique n° 21 du CoBAT soumet à étude : 'l'établissement commercial dont la superficie de plancher dépasse 5.000 m<sup>2</sup> (...)'<sup>43</sup>. La notion d'établissement commercial n'est pas définie. Néanmoins, les travaux préparatoires visent les 'projets' au sens large et indiquent que la rubrique vise les notions définies par le PRAS. Le Palais du Midi comporte dans sa totalité, bien plus de 5000 m<sup>2</sup> de superficie de planchers de commerces dont la démolition (comme la construction) requiert donc une étude ».

Certes, comme le précise le délégué du Ministre, s'agissant de travaux de fondation et de démolition, il ne se justifie pas de solliciter l'avis du maître architecte, qui porte « sur la qualité architecturale du projet »<sup>44</sup>.

Il n'en demeure pas moins que, d'une part, la notion de « qualité architecturale » n'est pas définie par le CoBAT et peut porter sur des aspects très variés, non limités, par exemple, à l'esthétique d'un bâtiment, et que, d'autre part, l'arrêté du 9 juillet 2019 s'applique à tous les projets « totalisant plus de 5.000 m<sup>2</sup> de superficie de plancher », sans faire le départ, notamment, entre les projets qui porteraient sur une construction et ceux qui porteraient sur une démolition.

<sup>43</sup> La note de bas de page qui assortit la réponse du délégué du Ministre précise que la superficie de planchers est définie par le Plan régional d'affectation des sols (en abrégé « PRAS ») comme suit : « Totalité des planchers mis à couvert et offrant une hauteur libre d'au moins 2,20 m dans tous les locaux, à l'exclusion des locaux situés sous le niveau du sol qui sont affectés au parcage, aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts. Les dimensions des planchers sont mesurées au nu extérieur des murs des façades, les planchers étant supposés continus, sans tenir compte de leur interruption par les cloisons et murs intérieurs, par les gaines, cages d'escaliers et d'ascenseurs ».

<sup>44</sup> Voir l'article 11/1, §§ 1<sup>er</sup> et 2, du CoBAT, ainsi que l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté du 9 juillet 2019.

Dans ces conditions, le droit à la protection d'un environnement sain serait mieux garanti par une disposition qui maintiendrait l'avis du maître architecte en laissant à celui-ci un délai raisonnable pour donner cet avis.

4° L'article 30, § 3, de l'avant-projet, prévoit que le Collège d'urbanisme n'intervient pas dans le cadre de la procédure de recours devant le Gouvernement.

Or, dans le régime de recours organisé par le CoBAT, le Collège d'urbanisme constitue un maillon essentiel du processus décisionnel : il résulte en effet des articles 188/1 et suivants du CoBAT que ce Collège doit donner un avis sur le recours formé auprès du Gouvernement, après avoir, le cas échéant, entendu les parties. Par ailleurs, comme mentionné à l'observation générale 4 ci-avant, en vertu du régime prévu par le CoBAT, à défaut de notification de la décision du Gouvernement dans le délai qui lui est imparti, chacune des parties peut lui adresser un rappel, et si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision <sup>45</sup>.

Sur ce point, il y a lieu de rappeler que l'intervention de principe du Collège d'urbanisme dans le cadre du recours devant le Gouvernement revêt en outre une importance particulière en raison de sa composition.

En effet, selon l'article 12 du CoBAT,

« Le Collège d'urbanisme est composé de neuf experts, nommés par le Gouvernement sur une liste double de candidats présentés par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les mandats sont conférés pour six ans renouvelables. Le Collège d'urbanisme est renouvelé par tiers tous les trois ans ».

L'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 'relatif au collège d'urbanisme' prévoit en ses articles 1<sup>er</sup> et 2 :

« Article 1<sup>er</sup>. Parmi les experts visés à l'article 13, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, l'un est magistrat ou magistrat honoraire et assume la présidence du Collège, à tout le moins un autre est titulaire du diplôme de docteur ou de licencié en droit, un autre encore est titulaire du diplôme d'architecte et un quatrième est titulaire d'une licence en d'histoire de l'art et archéologie.

Art. 2. La qualité de membre du Collège d'urbanisme est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants :

1° tout mandat électif à la Région de Bruxelles-Capitale et au sein des communes qui sont présentes sur son territoire ;

2° bourgmestre, ministre, secrétaire d'État ;

5° membre du Parlement européen ;

<sup>45</sup> Certes, selon l'article 188/2, alinéa 3, du CoBAT, si le Collège d'urbanisme n'a pas émis d'avis dans le délai qui lui est imparti, la procédure est poursuivie sans qu'il doive être tenu compte d'un avis émis hors délai. Il n'en demeure pas que moins que le régime mis en place par le CoBAT implique qu'en principe, le Collège donne son avis.

6° agent d'un service public traitant de manière directe ou indirecte des matières d'urbanisme et exerçant ses fonctions sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;

7° membre d'un cabinet ministériel ;

8° l'exercice d'une activité relevant du secteur des entreprises de la construction à savoir, les entrepreneurs, de la promotion ou de la gestion immobilière, soit à titre personnel, soit comme administrateur ou membre du personnel d'une société ayant un tel objet social ».

Il en résulte qu'en supprimant purement et simplement l'intervention du Collège d'urbanisme, l'article 30 de l'avant-projet ôte à la procédure de recours auprès du Gouvernement une étape essentielle qui a pour objet de garantir qu'en principe, le recours sera examiné préalablement par un organe composé d'experts présentant des garanties de compétences juridiques et techniques ainsi que des garanties d'indépendance.

Le commentaire de l'article 30 ne peut donc en aucun cas être suivi en ce qu'il se borne à affirmer que :

« La suppression de l'avis du Collège d'urbanisme est sans incidence sur la question du *standstill*. En l'absence d'avis du Collège d'urbanisme, Le silence du Gouvernement aboutira à la confirmation de la décision du fonctionnaire délégué (ce qui est d'ailleurs le cas dans la procédure de droit commun du CoBAT lorsque le Collège d'urbanisme, lui non plus, ne s'est pas prononcé dans le délai imparti). Au surplus, l'avis du Collège d'urbanisme ne garantit pas intrinsèquement un niveau de protection environnementale plus élevé que la décision du fonctionnaire délégué ».

La suppression de toute intervention du Collège d'urbanisme constitue ainsi un recul sensible dans le droit à la protection d'un environnement sain, que la nécessité avancée d'une procédure « *fast track* » telle qu'elle ressort du dossier n'apparaît pas suffisante à pouvoir justifier.

5.4. Il revient à l'auteur de l'avant-projet de compléter l'exposé des motifs afin d'y faire figurer les éléments de justification sur lesquels il se fonde pour considérer que les modifications en projet sont compatibles avec le principe de *standstill* en matière de droit à la protection d'un environnement sain, déduit de l'article 23 de la Constitution.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de ces considérations et, si nécessaire, revu.

6. Comme déjà mentionné, l'ordonnance en projet a pour objet d'organiser une procédure « *one shot* » et « *fast track* » en vue de la délivrance d'un permis d'urbanisme portant sur une opération déterminée.

Ce faisant, elle n'entend pas modifier le CoBAT ou y inscrire un régime de délivrance de permis d'urbanisme spécifique à certaines catégories de projets, mais elle se présente comme organisant, à priori, de manière intégrale, la procédure considérée.

Toutefois, dans plusieurs dispositions, elle se réfère à certaines dispositions du CoBAT, soit pour autant y renvoyer expressément, comme à l'article 4<sup>46</sup>, soit pour déroger expressément à ces dispositions, comme à l'article 26 qui prévoit que « [l]es délais prévus aux articles 177/1 et 191 du [CoBAT] sont réduits d'un tiers », ou comme à l'article 32 qui habilite le Gouvernement à « réduire au maximum [d'un] tiers les délais de procédure prévus par le [CoBAT] et non prévus par la présente ordonnance, pour les besoins de l'instruction de la demande de permis visée au Chapitre III ».

Enfin, l'article 31 de l'ordonnance en projet prévoit que

« [l]es dispositions du [CoBAT] et de ses arrêtés d'exécution s'appliquent pour autant qu'ils soient conciliables avec les principes de la présente ordonnance ».

Il en résulte qu'en réalité, la procédure d'octroi du permis ici concernée est régie par :

- Les règles contenues dans l'ordonnance en projet ;
- Les dispositions du CoBAT auxquelles l'ordonnance en projet renvoie expressément ;
- Les dispositions du CoBAT auxquelles l'ordonnance en projet ne renvoie pas expressément mais qui sont « conciliables avec les principes de l'ordonnance en projet »<sup>47</sup>, et ce pour autant qu'il ne soit pas dérogé expressément à ces dispositions, soit directement par l'ordonnance en projet, soit par le Gouvernement en vertu de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 32 de l'avant-projet.

Cette disparité des normes qui auront vocation à régler la procédure concernée, ainsi que la problématique de la détermination des règles qui, dans le CoBAT, s'appliqueront ou pas à cette procédure selon qu'elles seraient ou non « conciliables » avec celles prévues par l'ordonnance en projet, sont, à l'évidence, génératrices d'insécurité juridique.

La méthodologie ainsi retenue comporte en elle-même le germe d'un risque de contentieux non négligeable.

Afin de remédier à cette difficulté, et sous réserve des observations générales qui précèdent, il convient que l'avant-projet organise lui-même la procédure concernée de manière intégrale et explicite.

\*

---

<sup>46</sup> Cette disposition prévoit que « [l]e projet est soumis à une étude d'incidences sur l'environnement en vertu de la rubrique n° 21 de l'Annexe A du CoBAT ».

<sup>47</sup> Il est à noter que la notion de dispositions « conciliables avec les principes de la présente ordonnance » est particulièrement floue et qu'à tout le moins, il conviendrait de prévoir que les dispositions du CoBAT et de ses arrêtés d'exécution seront d'application pour autant que l'ordonnance en projet n'y déroge pas implicitement ou explicitement.

C'est sous la réserve des observations générales fondamentales qui précèdent que les observations particulières sont formulées ci-après.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Article 3

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle consacre la théorie de la réception, selon laquelle les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination <sup>48</sup>.

Or, les articles 1<sup>er</sup> et 3 de l'avant-projet d'ordonnance ont précisément pour effet de consacrer la théorie de l'émission, ce qui s'avère problématique dans les hypothèses où les délais considérés seraient ceux qui sont imposés au demandeur de permis pour accomplir un acte déterminé.

À cet égard, la section de législation constate que s'agissant des délais impartis au demandeur de permis, l'ordonnance en projet n'en fixe qu'un seul, à l'article 30 de l'avant-projet, à savoir le délai d'introduction du recours contre la décision du fonctionnaire délégué. Or, l'article 30, § 2, est rédigé en manière telle qu'il déroge à la règle qui résulte des articles 1<sup>er</sup> et 3 de l'avant-projet, puisqu'il prévoit expressément que le recours est formé « dans les vingt jours à dater de la réception de la décision du fonctionnaire délégué ». L'article 30 constitue ainsi une application de la théorie de la réception et ne pose donc pas de difficulté au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Il n'en demeure pas moins que certaines dispositions de l'avant-projet habilitent selon le cas le comité d'accompagnement ou le Gouvernement à fixer le délai dans lequel le demandeur de permis devra accomplir des actes déterminés <sup>49</sup>.

Compte tenu des articles 1<sup>er</sup> et 3 de l'avant-projet, il convient de rappeler que lorsqu'ils fixeront ces délais, le comité d'accompagnement et le Gouvernement devront veiller à se conformer à la théorie de la réception rappelée ci-avant.

---

<sup>48</sup> C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », *J.T.*, 2004, p. 47. Voir également C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.10 à B.12 ; C.C., 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.3 à B.5 et C.C., 2 juin 2010, n° 66/2010, B.11 à B.14. Voir encore à ce sujet l'avis n° 52.001/3 donné le 25 septembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 2012 'relatif aux amendes administratives prévues par l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs et par l'article 19 de la loi du 9 juillet 1984 concernant le transit de déchets' (observation sur les articles 3 et 4 du projet).

<sup>49</sup> Voir l'article 14, § 3 et l'article 15, § 3, de l'avant-projet.

#### Article 4

À bien comprendre correctement la logique qu'il y a, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, à imposer directement, dans l'avant-projet, la réalisation d'une étude d'incidences, la section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs il est précisé que cette étude est imposée « en vertu de la rubrique n° 21 de l'annexe A du CoBAT ».

Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a expliqué :

« [...] l'Annexe A du CoBAT comprend la liste des projets considérés comme ayant des incidences sur l'environnement pour lesquels les demande de permis doivent faire l'objet d'une étude d'incidences.

La rubrique n° 21 du CoBAT soumet à étude : 'l'établissement commercial dont la superficie de plancher dépasse 5.000 m<sup>2</sup> (...)'. La notion d'établissement commercial n'est pas définie. Néanmoins, les travaux préparatoires visent les 'projets' au sens large et indiquent que la rubrique vise les notions définies par le PRAS. Le Palais du Midi comporte dans sa totalité, bien plus de 5000 m<sup>2</sup> de superficie de planchers de commerces dont la démolition (comme la construction) requiert donc une étude.

L'avant-projet ne vise donc pas à créer un nouveau fait générateur en dérogeant au CoBAT. L'étude d'incidences est, en réalité, uniquement réalisée car elle est requise par le CoBAT.

Certes, le déroulement de l'étude d'incidences est modifié en ce sens que l'étude pourra être réalisée avant l'introduction de la demande de permis et dans des délais abrégés mais le principe même de la réalisation de l'étude d'incidences pour un tel projet – à savoir, pour rappel, la démolition de plus de 5000 m<sup>2</sup> de superficie de planchers de commerces – est avant tout une application du CoBAT.

C'est donc par souci de précision et de complétude que l'auteur de l'avant-projet a estimé utile de préciser que cette étude est réalisée en vertu d'un des faits générateurs listés à l'Annexe A du CoBAT.

Ainsi, il est indiqué aux tiers que les 'droits acquis' sont respectés et que l'avant-projet est cohérent avec les principes fondamentaux du CoBAT, même s'il s'en écarte sur certains points, mais en gardant le même esprit. L'auteur de l'avant-projet n'ont volontairement pas exclu l'application du CoBAT (voir article 31).

Pour l'auteur de l'avant-projet, le texte de l'article 4 a donc sa place moyennant ajout dans le commentaire de cet article de l'explication fournie ci-dessus. L'auteur de l'avant-projet s'en remet cependant à la sagesse du Conseil d'État, en le remerciant d'indiquer s'il est d'avis que cet article peut être maintenu en l'état ou s'il doit être modifié, voire supprimé ».

En l'espèce, dès lors que l'avant-projet impose directement et par le fait de son dispositif, la réalisation d'une telle étude d'évaluation des incidences sur l'environnement, qui, contrairement au régime organisé par le CoBAT, sera jointe à la demande de permis d'urbanisme, cette étude n'est pas celle que le CoBAT impose.

Pour ces motifs, à l'article 4 de l'avant-projet, les mots « en vertu de la rubrique n° 21 de l'Annexe A du CoBAT » seront omis.

Toutefois, les explications communiquées par le délégué du Ministre seront utilement intégrées dans le commentaire de l'article.

### Article 6

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer les mots « 24 avril 2019 » par les mots « 25 avril 2019 ».

### Article 7

Depuis l'entrée en vigueur, le 24 mai 2018, de l'ordonnance du 3 mai 2018 'modifiant la dénomination de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement'<sup>50</sup>, cet institut est dénommé « Bruxelles-Environnement ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a donc lieu de remplacer les mots « l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement » par les mots « Bruxelles-Environnement ».

### Article 18

Dans la phrase introductive du paragraphe 3, la question se pose de savoir s'il ne convient pas de remplacer les mots « un avis qui reproduit le paragraphe 1<sup>er</sup> » par les mots « un avis qui reproduit l'avis visé au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

### Article 22

La sécurité juridique impose que le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoie selon quel mode la demande de permis est introduite auprès du fonctionnaire délégué<sup>51</sup>.

L'article 22 sera complété en conséquence.

### Article 23

Selon le commentaire de l'article, celui-ci s'inspire de l'article 177 du CoBAT.

En particulier, il y a lieu d'avoir égard à l'article 177, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CoBAT, en application duquel, dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, le fonctionnaire délégué est tenu de consulter notamment

« 2<sup>o</sup> la Commission royale des monuments et des sites, lorsque la demande porte sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d'un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement ; cet avis est, dans cette mesure, conforme pour le fonctionnaire délégué ».

---

<sup>50</sup> Cette ordonnance a été publiée au *Moniteur belge* le 14 mai 2018.

<sup>51</sup> Comparer avec l'article 176, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoBAT, dont, selon le commentaire de l'article, s'inspire l'article 22, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet.

L'article 23, § 2, 4°, n'entend pas déroger à l'obligation imposée au fonctionnaire délégué de solliciter l'avis de la Commission royale des monuments et sites. Il prévoit toutefois que

« [l']avis de la Commission royale des monuments et sites n'est pas conforme si le Gouvernement, à la suite de toute demande de classement ou d'inscription sur la liste de sauvegarde, existante ou à venir, ou d'une ouverture d'une telle procédure par le Gouvernement, n'a procédé ni au classement ni à l'inscription du bien sur la liste de sauvegarde ».

Le commentaire de l'article explique, à ce propos,

« En droit commun, l'avis de la Commission royale des monuments et sites est conforme pour le fonctionnaire délégué en cas d'ouverture d'une procédure de classement ou d'inscription d'un bien sur la liste de sauvegarde. Tel n'est pas le cas, toujours en droit commun, à l'égard du Gouvernement. Il se justifie que l'autorité délivrante ne soit pas liée par un avis de la Commission royale des monuments et sites dont la portée ne serait pas compatible avec la décision du Gouvernement qui déciderait de ne pas ouvrir une procédure de classement ou d'inscription sur la liste de sauvegarde ou qui ne procéderait pas à un tel classement ou une telle inscription ».

Compte tenu de l'explication ainsi donnée, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité et la portée de la disposition à l'examen. En effet, dans le mécanisme de l'article 177, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, du CoBAT, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, ne doit être demandé et n'est conforme, que dans la mesure où la demande porte sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d'un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement.

Or, par hypothèse, si le Gouvernement refuse d'inscrire tout ou partie d'un bien sur la liste de sauvegarde ou de le classer, ce bien n'est pas « protégé », et il n'est plus en cours d'inscription ou de classement. Dans cette hypothèse, l'avis de la Commission royale des monuments et sites ne doit pas être demandé de sorte qu'il ne peut être question d'un avis conforme de celle-ci.

Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a expliqué :

« 1. Pour répondre à la question posée sur cette disposition en projet, il est utile d'abord de fournir à Votre Conseil quelques informations supplémentaires sur le contexte ; certaines associations de défense du patrimoine avaient, de longue date annoncé leur intention de déposer une demande de classement du Palais du Midi. Cette demande vient d'être déposée le 13 juillet 2023 par l'ARAU et porte sur le classement des façades mais également de l'intérieur du Palais du Midi. On rappellera que le projet de déconstruction, indispensable pour la poursuite des travaux du métro à cet endroit, prévoit de conserver les façades.

Ensuite, la question posée au sujet de l'article 23 de l'avant-projet est effectivement pertinente et appelle la réponse suivante.

2. Comme indiqué selon l'article 177, § 2, 2° du CoBAT, lorsque la demande d'avis porte sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d'un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites ('CRMS'), est, dans cette mesure, conforme pour le fonctionnaire délégué.

Selon cet article, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, ne doit donc être demandé et n'est conforme à l'égard de la décision du fonctionnaire délégué (mais pas du Gouvernement) que dans la mesure où la demande d'avis porte soit sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d'un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé, soit sur des actes et travaux relatifs aux parties d'un bien en cours d'inscription ou de classement.

Ainsi, il est par conséquent tout à fait exact de dire que si le Gouvernement refuse d'ouvrir une procédure d'inscription ou de classement de tout ou partie du Palais du Midi, l'avis de la Commission royale des monuments et sites n'est pas requis, et à fortiori la question de la force de son avis (conforme ou pas) ne se pose pas.

L'auteur de l'avant-projet a néanmoins souhaité que la CRMS soit consultée d'office, quel que soit le sort de la demande d'inscription ou de classement – et même si le Gouvernement décide de ne pas ouvrir de procédure d'inscription ou de classement – mais sans pour autant que cet avis ne soit conforme.

3. En vertu de l'article 27 de l'avant-projet 'l'instruction de toute demande de classement ou d'inscription du bien sur la liste de sauvegarde, existante ou à venir, n'empêche pas la mise en œuvre des chapitres II et III de la présente ordonnance. Le permis ne peut toutefois être, le cas échéant, délivré avant la décision du Gouvernement de classer ou non le bien ou de l'inscrire ou non sur la liste de sauvegarde'.

Toutefois, dès lors que l'auteur de l'avant-projet entend respecter la procédure applicable en cas de demande de classement ou d'inscription et dès lors solliciter l'avis de la CRMS, celle-ci serait suivant l'article 177, § 2, 2<sup>o</sup>, 2<sup>ème</sup> ligne du CoBAT, appelée à rendre un avis conforme. Si le Gouvernement décidait néanmoins de ne pas ouvrir la procédure ou de ne pas donner suite à la demande de classement ou d'inscription bien que la procédure ait été ouverte, la combinaison de l'article 27 et de l'article précité du CoBAT pourrait impliquer que l'avis demeure conforme. C'est ce que l'article 23 entend éviter. Dans un souci de clarté, l'auteur de l'avant-projet est disposé à traiter de cette question globalement au sein de l'article 27 révisé ou d'une disposition supplémentaire qui clarifie la question dans son ensemble. Le commentaire dudit article reprendra les explications qui précèdent.

4. En tout état de cause, quel que soit le sort d'une demande de classement ou d'inscription, l'avis de la CRMS sera demandé par application de l'article 333 du CoBAT, le bâtiment datant d'avant 1932 ».

Compte tenu de ces explications, il convient de rappeler que

1<sup>o</sup> Dans le mécanisme de l'article 177, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CoBAT, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, ne doit être demandé et n'est conforme que, dans la mesure où la demande porte sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d'un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement.

2<sup>o</sup> Selon les articles 207 et 333 du CoBAT,

« Art. 207. § 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement dresse, tient à jour et publie un inventaire du patrimoine immobilier de la Région.

Le Gouvernement arrête la forme de l'inventaire du patrimoine immobilier et les mentions qui doivent y figurer, ainsi que la procédure relative à l'établissement, à la mise à jour et à la publication de l'inventaire. L'inventaire du patrimoine immobilier doit être librement accessible sur un site internet créé à cet effet et tenu à jour par l'administration en charge des Monuments et [s]ites.

§ 2. La Commission royale des monuments et des sites ou le collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé peut proposer l'inscription d'un bien à l'inventaire du patrimoine immobilier.

§ 3. Toute demande de permis se rapportant à un bien inscrit à l'inventaire du patrimoine immobilier est, lorsque la demande est introduite après l'inscription du bien à l'inventaire, soumise à l'avis de la commission de concertation. La Commission royale des monuments et des sites n'est consultée qu'à la demande de la commission de concertation.

Le Gouvernement peut établir la liste des actes et travaux, qui en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cet avis, sont dispensés de l'avis préalable de la commission de concertation ou des mesures particulières de publicité.

Lorsqu'elle est consultée en application de l'alinéa 1<sup>er</sup>, la Commission royale des monuments et des sites envoie son avis à l'autorité délivrante dans les trente jours de la réception de la demande d'avis. À défaut, la procédure est poursuivie sans qu'il ne doive être tenu compte d'un avis envoyé hors délai.

§ 4. L'inscription à l'inventaire d'un bien relevant du patrimoine immobilier produit ses effets à dater de la publication, par mention, au *Moniteur belge* » ;

« Art. 333. Sans préjudice des mesures de protection en vigueur en application de l'article 332, § 2, et des mesures particulières déterminées par les plans de secteur ou particulier d'aménagement, régional ou particulier d'affectation du sol en vigueur, tous les monuments et ensembles qui ont fait l'objet d'une autorisation de bâtir ou d'une construction antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1932 sont, à titre transitoire, considérés comme inscrits d'office dans l'inventaire du patrimoine immobilier de la Région jusqu'à la publication de cet inventaire.

Chaque publication de l'inventaire d'une commune ou d'une partie de commune remplace l'inventaire transitoire, défini par l'alinéa 1<sup>er</sup>, pour cette commune ou cette partie de commune ».

Il résulte de ces dispositions que pour les biens inscrits ou considérés inscrits d'office dans l'inventaire du patrimoine immobilier de la Région, l'avis de la Commission royale des monuments et des sites n'est sollicité qu'à la demande de la Commission de concertation.

Par conséquent, dès lors que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est que la Commission royale des monuments et des sites soit consultée d'office, quel que soit le sort de la demande d'inscription ou de classement – et même si le Gouvernement décide de ne pas ouvrir de procédure d'inscription ou de classement – mais sans pour autant que cet avis ne soit conforme, le mécanisme en projet doit effectivement être réglé de manière plus complète et plus explicite dans l'avant-projet lui-même, et le commentaire des articles doit être complété en conséquence aux fins de permettre d'appréhender sans difficulté le système en projet.

Dans ce cadre, il conviendra notamment non pas de viser la situation dans laquelle le Gouvernement « n'a procédé ni au classement ni à l'inscription du bien sur la liste de sauvegarde », mais celle où le Gouvernement « a décidé de ne procéder ni au classement ni à l'inscription du bien sur la liste de sauvegarde ».

Par ailleurs, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, il convient que l'avis de la Commission royale des monuments et des sites soit, en tout état de cause, un « avis conforme » si le Gouvernement décide de procéder au classement ou à l'inscription sur la liste de sauvegarde de certains éléments du bien concerné.

### Article 24

Outre que dans la version néerlandaise du paragraphe 2, il convient de remplacer les mots « artikel 23, paragraaf 3 » par les mots « artikel 22, paragraaf 3 », la version française et la version néerlandaise ne correspondent pas : dans la version française, les mots « ou du Gouvernement est compétent en application des articles 29 et 30 » sont dépourvus de sens, et dans la version néerlandaise, il est fait mention du Collège d'urbanisme, qui n'est pas mentionné dans la version française.

L'article 24 sera revu à la lumière de ces observations.

### Article 25

L'alinéa 3 du paragraphe 4 et le paragraphe 5 font double emploi.

L'une de ces deux subdivisions sera omise.

### Article 27

Comme l'explique le commentaire de l'article, l'article 27 fixe une règle qui est dérogatoire au régime prévu par l'article 194/1, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT, lequel prévoit que l'instruction de la demande de permis et les délais prévus aux articles 156, 178 et 178/2 sont suspendus à partir de la notification de l'accusé de réception du dossier complet d'une proposition ou d'une demande de classement portant, en tout ou en partie, sur le bien visé par la demande, jusqu'à la notification de la décision du Gouvernement d'entamer ou non la procédure de classement, visée aux articles 222, 223 et 227.

Toutefois, l'article 27 est rédigé en ce sens qu'il n'aura vocation à s'appliquer que dans l'hypothèse d'une demande de classement ou d'inscription sur la liste de sauvegarde. Il ne vise ainsi pas l'hypothèse d'une proposition – et non d'une demande – qui serait faite en ce sens par la Commission royale des monuments et des sites <sup>52</sup>.

La question se pose de savoir si l'intention de l'auteur de l'avant-projet n'est toutefois pas de viser également les « propositions », et non uniquement les « demandes », lesquelles sont toutes les deux visées par l'article 194/1, § 1<sup>er</sup>, du CoBAT.

La disposition à l'examen sera réexaminée et le cas échéant revue afin de lever toute ambiguïté à ce propos.

---

<sup>52</sup> Voir l'article 222, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du CoBAT.

### Article 28

Au paragraphe 2, la section de législation n'aperçoit pas la portée des mots « ou, à défaut, à l'expiration du délai prévu par cette disposition ». Si l'intention est de couvrir l'hypothèse où le fonctionnaire délégué aurait omis de délivrer un accusé de réception du dossier complet, il convient de remplacer les mots « ou, à défaut d'accusé de réception du dossier complet, » en lieu et place des mots « ou, à défaut, ».

La disposition sera revue afin de faire apparaître clairement le sens que l'auteur de l'avant-projet entend lui donner.

### Article 29

L'expression « à tout moment » figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup>, laisse penser qu'aucun délai n'est imparti au demandeur pour saisir le Gouvernement, ce qui pose problème au regard de la sécurité juridique et n'apparaît pas justifiable au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

En effet, dans le régime en projet, la procédure de demande de permis pourrait théoriquement rester pendante indéfiniment, dans l'hypothèse où le fonctionnaire délégué ne se serait pas prononcé dans le délai requis et où le demandeur de permis s'abstiendrait de saisir le Gouvernement.

Or, dès lors que l'avant-projet à l'examen repose sur la nécessité, invoquée par son auteur, d'une délivrance rapide du permis d'urbanisme concerné, il ne peut être admis, que, se fondant, pour déroger au droit commun, sur cette nécessité de rapidité, le dispositif en projet n'impose au demandeur de permis aucun délai pour saisir le Gouvernement et lui permettre de se prononcer en lieu et place du fonctionnaire délégué pour le cas où ce dernier n'aurait pas pris sa décision dans le délai qui lui est imparti.

Par ailleurs, l'article 29 renvoie à la procédure organisée par l'article 30, qui impose un délai de vingt jours « à dater de la réception de la décision du fonctionnaire délégué ». Un tel renvoi est dépourvu de sens, puisque dans le cas réglé par l'article 29, précisément, il n'existe pas de décision du fonctionnaire délégué.

En conclusion, l'article 29 sera revu à la lumière de ces observations et un délai sera imposé au demandeur pour saisir le Gouvernement, ce dans l'hypothèse envisagée.

### Article 32

L'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 32 a pour objet de lui permettre de réduire d'un tiers maximum les délais de procédure prévus par le CoBAT et non prévus par l'avant-projet à l'examen. Cette habilitation ne fixe pas les critères précis à mettre en œuvre par le Gouvernement pour ce faire. À cet égard, « les besoins de l'instruction de la demande de permis visée au Chapitre III », mentionnés à l'article 32, ne constituent pas un critère suffisamment précis puisque que, par hypothèse, l'avant-projet n'entend s'appliquer qu'à « l'instruction de la demande de permis visée au Chapitre III ».

L'article 32 devrait dès lors être complété afin de fixer, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les critères objectifs et précis à prendre en considération par le Gouvernement.

\*

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

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

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het voorliggende voorontwerp strekt tot organisatie van een ad-hocprocedure – dat wil zeggen een procedure die afwijkt van de regeling van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het “BWRO”) – zodat voor welbepaalde werkzaamheden die de afbraak van het Zuidpaleis impliceren, een stedenbouwkundige vergunning zou kunnen worden afgegeven binnen een kortere termijn dan die welke volgens de geldende regels nodig is voor het verkrijgen van die vergunning.

Bedoeling is dat de betreffende vergunningsaanvraag aan een milieueffectonderzoek wordt onderworpen, wat in de visie van de steller van het voorontwerp impliceert dat de regels die het voorontwerp oplegt, van toepassing zullen zijn op een project dat mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft, en zodoende het kader wijzigen waarbinnen dat project kan worden vergund.

2. In die context rijst de vraag of de ontworpen tekst moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin 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 voor zover de ontworpen tekst aanzienlijke gevolgen voor het milieu kan hebben.

Luidens lid 2, a) van artikel 3 van richtlijn 2001/42/EG is die verplichting van toepassing op alle plannen en programma’s die worden voorbereid met betrekking onder meer tot energie, ruimtelijke ordening of grondgebruik 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.”

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorontwerp 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.”<sup>1</sup>

Het Hof stelt voorts dat

“het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld”.<sup>2</sup>

In twee arresten van 7 juni 2018<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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 vissen,<sup>5</sup> de politionele en beheersregels, vastgesteld door de Waalse Regering, die van toepassing zijn op ongeklasseerde waterlopen,<sup>6-7</sup> de geluidsstudies in verband met windmolenparken,<sup>8</sup> de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, uitgevaardigd door de Vlaamse Regering,<sup>9</sup> en de sectorale

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

<sup>2</sup> *Ibid.*, punt 52.

<sup>3</sup> 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*.

<sup>4</sup> HvJ (Grote Kamer) 25 juni 2020, C-24/19, *A. e.a. v. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, punten 33 tot 51.

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

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

<sup>7</sup> 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’, *ParlSt. W.Parl.* 2017-18, nr. 1147/1, 63-79.

<sup>8</sup> Zie ook 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’.

<sup>9</sup> 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’.

voorwaarden voor middelgrote stookinstallaties die door de Waalse Regering zijn vastgesteld.<sup>10</sup> Nog volgens de afdeling Wetgeving valt niet uit te sluiten dat de inhoud van bepaalde ecologische transitieovereenkomsten<sup>11</sup> onder dat aldus gedefinieerde begrip valt.<sup>12</sup>

De afdeling Wetgeving heeft ook opgemerkt dat, gelet op die rechtspraak en op artikel 2, a), eerste streepje, van richtlijn 2001/42/EG,<sup>13</sup> een wetgevende tekst een plan of programma kan vormen in de zin van richtlijn 2001/42/EG, ongeacht of hij uitgaat van de uitvoerende macht<sup>14</sup> of van het parlement.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> 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'.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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".

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.”<sup>16</sup>

Een gelijkaardige opmerking heeft de afdeling Wetgeving ook gemaakt in advies 64.928/4 van 6 februari 2019 over een voorontwerp van decreet dat onder meer strekte tot invoering van een Waals wetboek betreffende de milieuvergunning:

“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.”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 adviezen<sup>18-19</sup> en bevestigd in haar adviespraktijk betreffende verordenende besluiten.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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’.

<sup>21</sup> 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 (hierna: “WWRO”) 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”. Artikel 60, 2°, van het voorontwerp beoogt artikel D.II.66, § 4, van het WWRO op te heffen. 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” (B.41). De problematiek die in arrest nr. 137/2021 aan de orde was, verschilde dus van die welke in het voorliggende voorontwerp wordt behandeld.

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.<sup>22-23</sup>

Na het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020 (C-24/19) heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 30/2021 de lering bevestigd van zijn arresten nr. 33/2019 en nr. 145/2019 en heeft het verschillende beroepen tot schorsing, gericht tegen het decreet van het Vlaams Gewest van 17 juli 2020 'tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines', verworpen. Het heeft vervolgens in zijn arrest<sup>24</sup> 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 rechtscolleges van verschillende lidstaten, waaronder het Belgisch Grondwettelijk Hof, en in de rechtsleer”.<sup>25</sup>

5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zijn rechtspraak gehandhaafd.<sup>26</sup> In een recent arrest<sup>27</sup> heeft het een belangrijke precisering aangebracht door het volgende voor recht te zeggen:

“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.

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

<sup>23</sup> 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.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 13 juni 2022 over een voorstel van decreet 'visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables', *Parl.St. W.Parl.* 2021-22, nr. 848/2, 2-4 en advies 71.620/4 van 27 juli 2022 over een voorstel van decreet 'relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement', *Parl.St. W.Parl.* 2021-22, nr. 927/2, 2-9.

<sup>24</sup> GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021.

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

<sup>26</sup> HvJ 22 februari 2022, C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*; HvJ 9 maart 2023, C-9/22, *NJ en OZ v. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*.

<sup>27</sup> HvJ *loc. cit.*, *Bund Naturschutz in Bayern eV v. Landkreis Rosenheim*.

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 2001/42/EG, als ze niet eveneens genoegzaam gedetailleerde regels vaststelt voor de inhoud, de voorbereiding en de uitvoering van projecten.

In die rechtspraak wordt evenwel duidelijk gesteld dat normatieve, wetgevende of verordenende bepalingen in voorkomend geval kunnen worden beschouwd als plannen of programma's in de zin van richtlijn 2001/42/EG. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 22 februari 2022<sup>28</sup> 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 rijst de vraag of het voorontwerp een plan of programma vormt in de zin van artikel 3, lid 2, a), of lid 4, van richtlijn 2001/42/EG.

In dat opzicht kan het voorliggende voorontwerp wellicht niet 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”.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, punt 41.

Het strekt er immers toe een project te onderwerpen aan een stedenbouwkundige vergunning en de procedure voor het verkrijgen van die vergunning zo gedetailleerd mogelijk te regelen, met inbegrip van de verplichting om voorafgaandelijk een milieueffectbeoordeling uit te voeren waarvan de resultaten veronderstellenderwijs niet te verwaarlozen gevolgen kunnen hebben op de inhoud, de voorbereiding en de uitvoering van het project in kwestie.

Het lijkt dus *a priori* niet onredelijk te stellen dat het voorontwerp “voldoende gedetailleerde regels [vaststelt] over de inhoud, voorbereiding en uitvoering” van het project in kwestie.

De ontworpen ordonnantie zou, onder voorbehoud van de algemene opmerkingen hieronder, echter net van toepassing moeten zijn op slechts één welbepaald project in plaats van op “projecten”. In die zin is ze, om het in de woorden van het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen, niet van een zodanig abstractieniveau dat ze een “planmatige of programmatische dimensie” zou hebben. Bovendien dient men rekening te houden met artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42/EG, dat het volgende stelt:

“Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma’s die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma’s is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat ze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.”

Gelet op alle voorgaande overwegingen, en aangezien de ontworpen ordonnantie niet werd onderworpen aan een procedure van milieueffectbeoordeling, moet de steller van het voorontwerp in de memorie van toelichting motiveren waarom hij het voorontwerp buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2001/42/EG plaatst, of waarom het valt onder een daarin voorziene uitzondering.<sup>29</sup>

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. De ontworpen ordonnantie strekt tot het organiseren van een “oneshot-” en “fasttrackprocedure” met het oog op de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot een welbepaalde handeling.

In artikel 2 wordt dat project uitdrukkelijk gedefinieerd als “in het kader van de aanpassing van de funderingstechniek van de metrotunnel onder Zuidpaleis, de volledige afbraak van het interieur ervan, behalve de gevels, in combinatie met de aanleg van een bovengrondse openbare ruimte”; het “Zuidpaleis” of het “goed” worden op hun beurt in hetzelfde artikel gedefinieerd als “het Zuidpaleis, gelegen in de Rogier van der Weydenstraat 3 in 1000 Brussel, met kadaster X”.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Zie in die zin onder meer advies 68.859/4 van 31 maart 2021 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘visant à la promotion de l’équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation’, *Parl.St.* W.Parl 2019-20, nr. 227/3, 2-5; alsook advies 68.487/1 van 12 januari 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 februari 2021 ‘tot vaststelling van de algemene en bijzondere uitbatingvoorwaarden van toepassing op parkings’.

<sup>30</sup> Men dient het exacte kadasternummer van het goed op te geven.

Luidens de memorie van toelichting bevindt “dat grootschalige project (...) zich pal in het stadscentrum” en past het in het volgende kader:

“Er wordt een nieuw metrostation, met de naam Toots Thielemans, gebouwd. Behalve dat station moeten er verbindingstunnels worden aangelegd om het met de bestaande premetro te verbinden. De nieuwe infrastructuur loopt onder het rioleringsnetwerk, onder de tramtunnel en diagonaal onder het Zuidpaleis.”

In de memorie van toelichting staat voorts:

“Van bij het begin is de MIVB helaas op verschillende problemen gestuit in de uitvoering van de opdracht voor werken door de opdrachtnemer. Naast andere moeilijkheden wordt de MIVB sinds 2021 geconfronteerd met de eisen van de S.M. Toots over de uitvoering van de jet grouting onder het Zuidpaleis.

De opdrachtnemer heeft de uitvoeringsmoeilijkheden van deze techniek namelijk kenbaar gemaakt en beweert dat deze moeilijkheden niet konden worden voorzien.

De MIVB heeft de werf onder het Zuidpaleis sinds juni 2021 moeten opschorten, onder alle voorbehoud ten aanzien van de aannemer. Deze werken zijn echter een essentiële schakel van de werf en moeten worden uitgevoerd voordat het project kan worden afgerond.

(...)

Los van het huidige geschil is gebleken dat de voortzetting van de bouw van de metrolijn onder het Zuidpaleis met het gebruik van de in de oorspronkelijke vergunning van 2019 bedoelde jet grouting bijzonder ingewikkeld zou zijn, bijzonder veel bijkomende kosten met zich zou meebrengen en te lang zou duren, waardoor de werken aanzienlijk langer zouden voortduren, wat in strijd is met het algemene belang. De S.M. weigert bovendien om het resultaat van deze techniek, zelfs bij aanpassing, te waarborgen (d.w.z. de stabiliteit van het werk).

Ten koste van alles de oorspronkelijke funderingstechniek voortzetten, dreigt, zelfs met aanpassing, de situatie dus te doen vastlopen, wat niet strookt met de gewestelijke openbare belangen die op het spel staan, zowel qua mobiliteit, goede stedelijke inrichting, leefbaarheid van de wijk rond het Zuidpaleis als budget. Om de patstelling te beëindigen, moeten het gewest, de stad en de MIVB dus absoluut een snellere oplossing vinden en de kosten beperken.

(...)

De MIVB plant op voorstel van en in ruil voor een te bereiken minnelijke schikking met de S.M. Toots een alternatieve techniek uit te voeren, zonder de tunnel te wijzigen, om de funderingen daarvan tot stand te brengen: de bedoeling is om ‘langs boven’ te gaan om de meer beproefde techniek van secanspalen te kunnen toepassen, in plaats van te blijven proberen om een doorgang via de aanvankelijk voorziene ondergrondse weg te handhaven.

Voor dat alternatief moet het interieur van het Zuidpaleis wel worden afgebroken. Een gedeeltelijke ontmanteling werd onderzocht. Door het diagonale tracé van de metrotunnel op die plaats zou die ontmanteling inhouden dat de helft van het interieur moet worden ontmanteld en dat het Paleis bijgevolg diagonaal in tweeën wordt ‘gesneden’. Een daaropvolgende gedeeltelijke heropbouw dreigt te leiden tot een bouwwerk dat versnipperd zou zijn qua energieprestaties, economisch nauwelijks rendabel zou zijn en onleesbaar zou zijn op het vlak van stedenbouw. In afwachting zou er een gebouw in erbarmelijke staat staan, die vooral voor de veiligheid risico's zou inhouden.

Bovendien zou een vergunningsaanvraag die enkel gepaard gaat met een effectenrapport met betrekking tot een gedeeltelijke ontmanteling van het Zuidpaleis kunnen leiden tot een zogenaamde grief voor 'versnippering' door de aanwezigheid van meer dan 5000 m<sup>2</sup> aan handelszaken in het geheel van het Zuidpaleis, waarvan de ontmanteling een globale effectenstudie vereist.

Op basis van de zo beschikbare elementen lijkt de volledige ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis, die trouwens verenigbaar is met de noodzakelijke funderingswerken van de tunnel, dus ontmanteling de voorkeursoptie omdat ze de verplichte uitvoering inhoudt van deze studie die zal moeten analyseren welke varianten moeten worden vastgelegd.

Aangezien de Stad Brussel een, voorlopig nog niet gekend, nieuw project moet ontwikkelen voor het Zuidpaleis, zou de ontmanteling ervan in afwachting van dat toekomstige project gepaard gaan met een duurzame, naar de wijk opengestelde inrichting.

(...) In de tussentijd, dus voordat eender welke beslissing over een met het oog op de ontmanteling ingediende vergunningsaanvraag wordt genomen, stelt zich evenwel de vraag van een eventuele erfgoedbescherming van het Zuidpaleis.

In de huidige fase lijken de interieurdecors van het Zuidpaleis, die worden onderzocht, a priori geen waarde als geheel meer te hebben. Als er plaatselijk bepaalde elementen interessant zouden blijken, waar er niet veel van lijken te zijn, zouden die waarschijnlijk moeten worden bewaard om in een nieuw bouwwerk te worden teruggeplaatst.

De gevels hebben, ook a priori, meer waarde, wat ook een onderzoek verdient.

Als dat zo is zouden ze, met of zonder bescherming of inschrijving in de bewaarijst, in elk geval naar behoren in stand worden gehouden, indien nodig met een plaatselijke ontmanteling en heropbouw (bijvoorbeeld: ramen, porfierzuilen aan de ingang van de Arbeidsdoorgang aan de kant van Stalingrad...). De uitgevoerde studies tonen aan dat de ontmanteling werken de gevels niet in gevaar zouden brengen.

(...) Uit de uiteenzettingen hierboven blijkt dat de aanpassing van de funderingstechniek snelheid (met een verwachte winst van 5 jaar) met een besparing van het overheidsbudget (beduidend lagere meerkost) combineert.

De uitvoering van deze aanpassing van de funderingstechniek vereist de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning tot wijziging van degene van 24 mei 1919. In het geval van een volledige ontmanteling 1 moet deze vergunning worden voorafgegaan door een effectenstudie omdat ze betrekking zal hebben op meer dan 5000 m<sup>2</sup> aan handelszaken (bijlage A van het BWRO, punt 21).

(...) De bovengenoemde uiteenzettingen tonen aan dat het project Grondwet voldoet aan dwingende redenen van algemeen belang die vereisen dat het wordt afgerond, zoals meer dan zes jaar geleden werd beslist.

(...) Ondanks alle voorzorgs-, verzachtende en begeleidingsmaatregelen voor de wijk die de MIVB en het gewest hebben genomen, kan niet worden ontkend dat het huidige bouwterrein, dat sinds juni 2021 stilligt, een zekere impact op de wijk heeft. Bewoners, handelaars, gebruikers en studenten maken zich met name zorgen over deze situatie en het gewest is van oordeel dat een snelle tussenkomst noodzakelijk is. Als er niet wordt ingegrepen, zou de situatie een tiental jaar kunnen voortduren, wat ondenkbaar is. Anders moet alles in het werk worden gesteld om de wijk zo snel mogelijk opnieuw een kwaliteitsvolle stadsinrichting te geven, met name via verbeterde plaatselijke mobiliteit.

(...) De hierboven uiteengezette dwingende behoeften en legitieme bekommernissen vereisen een snelle vergunningsafgifte. Het verkrijgen van een vergunning binnen de bestaande wetgeving, namelijk door het BWRO toe te passen, zou er bovendien voor zorgen dat ze wordt afgeleverd in een termijn die niet verenigbaar is met de nagestreefde doelen. In het beste geval tegen half 2025 en meer waarschijnlijk in het laatste semester van 2026. Dus twee tot drie jaar extra met stilgelegde werken, die overigens al sinds juni 2021 stilliggen.

In deze omstandigheden is een wetgevende ingreep ook noodzakelijk vanuit dat oogpunt.

De rechten en deelname van het publiek moeten voor alle duidelijkheid worden gewaarborgd in dat specifieke kader.

Daarom wordt in de hoofdstukken 11 en 111 van de ontwerpordonnantie voorgesteld om een zogenaamde 'fasttrackprocedure' aan te nemen. Deze procedure omkadert de het onderzoek van de vergunningaanvraag door de behandelingstermijn wel te verkorten, maar terzelfdertijd de garantie op burgerparticipatie en een transparante procedure zo hoog mogelijk te houden, door ook te voorzien in een eventuele beschermingsprocedure en een effectenstudie.

Hoewel het overgangproject van premetro naar metro het eenvoudige stedenbouwkundige kader overstijgt, wat een weliswaar versnelde maar volledige procedure rechtvaardigt, zal het uiteindelijk de gemachtigde ambtenaar zijn die zich over de vergunningsaanvraag zal uitspreken (met administratief beroep bij de Regering in geval van weigering). De vergunning die zou worden afgeleverd, zal een administratieve handeling zijn waartegen beroep bij de Raad van State kan worden aangetekend.

(...) Samengevat zijn de redenen voor de voorgestelde keuzes dus de volgende:

- de goedkeuring van een fasttrackprocedure 'op maat' voor het specifieke geval van het Zuidpaleis is gerechtvaardigd en zelfs noodzakelijk door de (erg) lange termijnen van de klassieke procedure 'binnen de bestaande wetgeving': de afgiftetermijn in deze procedure is niet verenigbaar met het algemene belang (voor het gewest en de MIVB). De uitzonderlijke weerslag op de begroting (zelfs zonder de eisen van de S.M., die bijzonder betwistbaar zijn en betwist werden) en de buitensporige termijnen die deze oplossing binnen de bestaande wetgeving met zich mee zou brengen, kunnen dus geen leefbare optie vormen. De werken onder het Zuidpaleis liggen in dat opzicht volledig stil sinds juni 2021, waardoor kan worden gevreesd dat er op middellange termijn een echte stadskanker verschijnt middenin de erg actieve wijk van het Zuidstation;

- Strikt gezien en enkel voor de doorgang van de metro zou slechts een deel van het Zuidpaleis kunnen worden afgebroken. Zoals hierboven ook aangegeven loopt het metrotracé diagonaal onder het Zuidpaleis, moet de helft van het interieur worden afgebroken en wordt het Paleis diagonaal in tweeën gesneden. Elk project voor gedeeltelijke heropbouw zou in die omstandigheden leiden tot een gebouw met versnipperde ecologische prestaties dat economisch nauwelijks rendabel is en qua stedenbouw geen hout snijdt. Voor het gewest en de Stad Brussel (het gaat om hun grondgebied) lijkt het wenselijker om een volledig nieuw project voor het interieur van het Zuidpaleis herop te bouwen aan de hand van een daardoor nog door de Stad te bepalen programma. Deze optie zal evenwel moeten worden bevestigd aan de hand van de studies en resultaten van de effectenstudie en van de afloop van de beschermingsprocedure en van de verschillende adviezen die tijdens de procedure worden uitgebracht.

(...)

De geselecteerde optie houdt in dat alle essentiële elementen van een procedure voor vergunningsafgifte worden behouden (effectenstudie voorafgaand aan de aanvraag, speciale regelen van openbaarmaking (d.w.z. openbaar onderzoek, advies van de overlegcommissie) met daaraan toegevoegd een nieuwe fase ter inlichting van het publiek tijdens de effectenstudie en een beslissing van het bestuur voor stedenbouw, met een mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State voor derden) en dat de procedure terzelfdertijd zodanig wordt ingedeeld dat de voorbereiding van het vergunningsaanvraagdossier, evenals zijn behandeling, wordt versneld. Alles bij elkaar kan een beslissing worden beduidend sneller verwacht, wat een aanzienlijke tijds- en financiële winst is bovenop de besparingen en anderen voordelen van het geselecteerde technische alternatief.

Het gaat inderdaad om een uitzonderlijke ‘oneshotwetgeving’ voor een uitzonderlijke patstelling met een veelvoudige impact onder de bevoegdheid van het gewest (rekening houdend met de doelstellingen voor verbeterde mobiliteit, aantrekkelijkheid van de wijk, kwaliteitsvolle stadsinrichting, budgetbeheer). Hoewel deze wetgeving uitzonderlijk is, is ze door het nagestreefde algemene belang echter niet grondwettelijk verboden. Bovendien wordt proefwetgeving gezien als een manier om de gemeenrechtelijke wetgeving nadien structureler te wijzigen als de verwachte voordelen werden vastgesteld.”

1.2. In de memorie van toelichting probeert men zo te rechtvaardigen waarom het, volgens de steller van het voorontwerp, om dwingende en legitieme redenen van algemeen belang nodig blijkt een ad-hoc- en fasttrackprocedure in te voeren voor het indienen en behandelen van de vergunningsaanvraag – en het eventueel verlenen van die vergunning – die strekt tot wijziging van de op 24 mei 2019 aan de MIVB afgegeven vergunning voor de bouw en de verbinding van een nieuw metrostation met de naam Toots Thielemans.

Aangezien de afdeling Wetgeving niet beschikt over specifieke kennis van de uitermate technische aspecten van de problematiek betreffende de bouwwerkzaamheden in kwestie, noch over specifieke kennis van de concrete gegevens die in aanmerking moeten worden genomen, en aangezien ze voorts niet de juridische mogelijkheid heeft daarover een tegensprekelijk debat te organiseren, kan ze alleen maar akte nemen van de gegeven uitleg, maar kan ze zich niet met stelligheid uitspreken over de relevantie en de juridische toelaatbaarheid van de gegeven rechtvaardigingen.

Binnen die perken van haar adiëring en van haar bevoegdheid merkt de afdeling Wetgeving in ieder geval op dat het voorliggende voorontwerp een procedure organiseert die afwijkt van de procedure waarin het BWRO voorziet, maar waarin de behandeling van de vergunningsaanvraag in kwestie en het eventueel verlenen van die vergunning nog altijd, net zoals in het BWRO, onder de bevoegdheid vallen van de uitvoerende macht, meer in het bijzonder de gemachtigde ambtenaar en, in voorkomend geval na beroep, de regering.

Zo wordt in het beoogde systeem geen vrijstelling verleend van de principieel vereiste vergunning; zo’n vrijstelling zou uiteraard problematisch zijn gelet op de verschillende internationale en Europese rechtsregels inzake milieu, alsook ten aanzien van de standstillverplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, met name in zoverre dat artikel het recht op bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt.

Evenmin wordt voorzien in een regeling waarin het de wetgever zelf is die die vergunning zou verlenen; zo'n regeling zou ten aanzien van het internationale en Europese recht, alsook wat betreft het beginsel van de scheiding der machten, veel problemen opleveren die vergelijkbaar zijn met die welke de afdeling Wetgeving<sup>31</sup> en het Grondwettelijk Hof<sup>32</sup> in zo'n geval reeds hebben vastgesteld.

In die context blijkt er geen principieel bezwaar te bestaan tegen de aanneming van het voorliggende voorontwerp, op voorwaarde evenwel dat het zich voegt naar het toepasselijke internationale en Europese recht, naar het gelijkheidsbeginsel en naar artikel 23 van de Grondwet, met inbegrip van de daaruit voortvloeiende standstillverplichting.

Het voorontwerp dient bijgevolg te worden onderzocht in het licht van die verschillende aspecten.

2. Het voorontwerp van ordonnantie berust op de idee dat de wetgever een specifieke procedure moet organiseren voor de indiening en de behandeling van een vergunningsaanvraag betreffende een specifiek en welomschreven project, om snel tot een oplossing te komen voor een welbepaalde problematiek in verband met lopende bouwwerkzaamheden die naar het oordeel van de steller van het voorontwerp duidelijk van gewestelijk belang zijn, maar waarbij zich fundamentele problemen voordoen en die sinds juni 2021 stilliggen, met aanzienlijke (risico's op) feitelijke en financiële schade tot gevolg.

Het nagestreefde doel lijkt dus wel legitiem, maar de voorstelling van zaken die aan het voorontwerp ten grondslag ligt, kan bezwaarlijk worden aanvaard. In de aldus gevolgde logica zou de wetgever namelijk, telkens wanneer op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bouwwerkzaamheden die een zekere omvang hebben of die "van gewestelijk belang" worden beschouwd, vertraging oplopen en die vertraging allerhande schade zou kunnen veroorzaken, op wettige en rechtsgeldige wijze een ad-hocprocedure mogen organiseren – *in casu* met betrekking tot de afgifte van een wijzigingsvergunning – om het probleem sneller op te lossen dan op grond van het geldende recht mogelijk zou zijn.

Los van het feit dat een wetgevende norm normaliter niet bedoeld is om eenmalige, specifiek omschreven en specifiek aangewezen situaties te regelen, dreigt een dergelijke regeling te ontsporen, inzonderheid ten aanzien van het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie, en impliceert ze een klaarblijkelijk risico op rechtsonzekerheid alsook op onbestendigheid en onvoorzienbaarheid van de geldende norm. In die logica zou immers elk project, naargelang van het belang ervan, kunnen worden geregeld met een specifieke wetgeving. Een ander gevolg van zo'n aanpak per geval, is het risico op een stijgend aantal rechtszaken.

---

<sup>31</sup> Zie met name advies 44.320/4 van 7 mei 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 17 juli 2008 'betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan', *Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 805/1, 43-58.

<sup>32</sup> Zie met name GwH 21 november 2012, nr. 144/2012 (gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 2008 'betreffende enkele vergunningen waarvoor er dringende redenen van algemeen belang bestaan').

Dat geldt des te meer daar volgens de logica die de steller van het voorontwerp volgt, snel moet worden gehandeld om een spoedeisende situatie bij te sturen, en dus elk van die specifieke toekomstige wetgevingen per definitie volgens een spoedprocedure tot stand zou komen, zonder dat de stellers van die wetgevingen de tijd hebben kunnen nemen om de problematiek in kwestie grondig te overdenken.

Die moeilijkheden zouden grotendeels kunnen worden ondervangen indien de wetgever, in plaats van een of meerdere oneshotwetgevingen, een algemene regeling zou invoeren die in het BWRO zelf zou worden geïntegreerd en die van toepassing zou zijn op alle gevallen waarin, vanwege dwingende redenen van algemeen belang, de procedure voor de behandeling en afgifte van een vergunning sneller zou moeten verlopen dan voorzien in het gemeene recht. Zo zou men, met inachtneming van het internationale en Europese recht en in het bijzonder van artikel 23 van de Grondwet, een afwijkende procedure moeten organiseren die toepasselijk zou zijn op alle projecten die voldoen aan algemene en abstracte criteria. Het moet gaan om criteria die vooraf door de wetgever zijn opgesteld en op grond waarvan, indien daaraan is voldaan, met name ten aanzien van het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie verantwoord kan worden dat een snellere of andere procedure wordt gehanteerd dan die welke generaliter toepasselijk is. De regering dient dus op basis van concrete elementen die eigen zijn aan een specifiek project, aan te tonen dat in het betreffende geval voldaan is aan de wettelijk vastgestelde criteria en dat de wettelijk bepaalde voorwaarden voor gebruikmaking van de afwijkende versnelde procedure derhalve zijn vervuld.

Een dergelijke regeling zou de hierboven vermelde problemen beperken, althans die welke verband houden met de inachtneming van het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie, het gebrek aan voorzienbaarheid van de norm en het gebrek aan rechtszekerheid.

3. Het voorontwerp moet in verband worden gebracht met het Verdrag 'betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998, (hierna: het Verdrag van Aarhus) en met richtlijn 2011/92/EU.

Wat dat betreft wil de steller van het voorontwerp het project onderwerpen aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling, ter naleving van wat die internationaalrechtelijke teksten voorschrijven. Volgens het ontworpen dispositief moet daadwerkelijk een milieueffectonderzoek worden uitgevoerd en bij de adviesaanvraag gevoegd, in afwijking van de regels die in het BWRO worden bepaald, en moet er voorafgaandelijk een publieksparticipatie plaatsvinden.

Rijst nog de vraag of de regeling die de ontworpen tekst aldus invoert, wel in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus en met richtlijn 2011/92/EU.

In dat verband moet in het bijzonder worden gewezen op artikel 6 van richtlijn 2011/92/EU, waarin het volgende wordt bepaald:

“1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied of op grond van hun lokale of regionale bevoegdheden met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen om advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag om een vergunning, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de in artikel 8 bis, lid 3, genoemde gevallen. Daartoe wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval de te raadplegen instanties aan. Deze instanties worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. Nadere regelingen betreffende deze raadplegingen worden door de lidstaten vastgesteld.

2. Om te zorgen dat het betrokken publiek daadwerkelijk inspraak krijgt in de besluitvormingsprocedure, wordt het publiek in een vroegtijdig stadium van de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures en ten laatste zodra er redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt, langs elektronische weg en via openbare bekendmakingen of andere passende middelen op de hoogte gebracht van de volgende kwesties:

- a) de aanvraag om een vergunning;
- b) het feit dat het project aan een milieueffectbeoordelingsprocedure is onderworpen en, voor zover relevant, het feit dat artikel 7 van toepassing is;
- c) nadere gegevens betreffende de bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, die waarbij relevante informatie kan worden verkregen, die waaraan opmerkingen of vragen kunnen worden voorgelegd en nadere gegevens betreffende de termijnen voor het toezenden van opmerkingen of vragen;
- d) de aard van de eventuele besluiten of, indien van toepassing, van het ontwerpbesluit;
- e) een indicatie van de beschikbaarheid van de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- f) tijd, plaats en wijze van verstrekking van de relevante informatie;
- g) nadere gegevens inzake de regelingen voor inspraak die ingevolge lid 5 van dit artikel zijn vastgesteld.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat het volgende binnen een redelijke termijn aan het betrokken publiek ter beschikking wordt gesteld:

- a) de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- b) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste rapporten en adviezen die aan de bevoegde instanties zijn uitgebracht op het tijdstip waarop het betrokken publiek wordt geïnformeerd in overeenstemming met lid 2;
- c) overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, andere informatie dan de in lid 2 bedoelde die relevant is voor het besluit overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn en die pas beschikbaar wordt nadat het betrokken publiek overeenkomstig lid 2 van dit artikel is geïnformeerd.

4. Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

5. De nadere regelingen voor het informeren van het publiek, bijvoorbeeld met aanplakbiljetten binnen een bepaalde omtrek of publicatie in lokale kranten, en voor de raadpleging van het betrokken publiek, bijvoorbeeld schriftelijk of met een openbare enquête, worden vastgesteld door de lidstaten. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de relevante informatie langs elektronische weg beschikbaar wordt gesteld aan het publiek, ten minste via een centraal portaal of gemakkelijk toegankelijke toegangspunten, op het geschikte bestuursniveau.

6. Er wordt voor de verschillende fasen in redelijke termijnen voorzien met voldoende tijd om:

- a) de in lid 1 bedoelde instanties en het publiek te informeren, en
- b) het betrokken publiek en de in lid 1 bedoelde instanties de gelegenheid te bieden zich voor te bereiden en daadwerkelijk deel te nemen aan de milieubesluitvorming als bedoeld in dit artikel.”

*In casu* doet het voorliggende voorontwerp vragen rijzen:

- ten aanzien van de vereisten inzake de redelijke termijn die in lid 6 van die Europeesrechtelijke bepaling worden gesteld,

alsook

- meer in het algemeen, ten aanzien van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet. Dat recht impliceert namelijk dat de procedure voor de beoordeling van de gevolgen van een project voor het milieu daadwerkelijk plaatsvindt. Dat veronderstelt op zijn beurt dat de verschillende actoren die bij die procedure betrokken zijn, in het bijzonder de overheden die zich in de loop van de procedure moeten uitspreken over verschillende aspecten van die procedure, voldoende tijd hebben om zich met kennis van zaken te kunnen uitspreken na een volledig en effectief onderzoek van het dossier, en dus alle elementen in aanmerking hebben kunnen nemen om tot die uitspraak te komen.

In het licht van de aldus vermelde beginselen geven met name de volgende elementen van het voorliggende voorontwerp aanleiding tot kritiek:

- de termijn van twee dagen, bepaald in artikel 8, § 3, voor het bijeenroepen van het begeleidingscomité;

- de termijn van acht dagen, bepaald in artikel 9, § 1, voor de beslissing van het begeleidingscomité;

- de termijn van “minstens” twee dagen vóór de vergadering van de overlegcommissie, die bepaald is in artikel 25, § 2, en die in acht genomen moet worden in verband met het oproepen van de personen die verzocht hebben door die commissie te worden gehoord;

- de termijn van “minstens” twee dagen, bepaald in artikel 25, § 3, die in acht genomen moet worden in verband met het bijeenroepen van de overlegcommissie.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet hoe de verschillende betrokkenen en actoren met dergelijke termijnen in staat zouden zijn zich voor te bereiden, op te treden, te vergaderen en naar behoren te beslissen in het licht van de hierboven gememoreerde vereisten, noch hoe de steller van het voorontwerp zou kunnen verantwoorden dat de betreffende situatie dermate spoedeisend is dat dergelijke termijnen noodzakelijk zijn, of het nu gaat om de procedure voor de beoordeling van de gevolgen van het project voor het milieu, dan wel, meer in het algemeen, om de behandeling van de betreffende vergunningsaanvraag.

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

4.1. Het ontworpen dispositief voert verschillende regelingen in die stilzwijgende beslissingen inhouden.

Bijvoorbeeld:

- Volgens artikel 9, § 3, “wordt (...) de studiegelastigde [geacht] aangesteld [te zijn] en is het aan die laatste om de in artikel 6[, paragraaf 2,] bedoelde studiekekenmerken te bepalen” indien het begeleidingscomité zijn beslissing over de keuze van de steller van de milieueffectstudie niet meedeelt binnen de termijn die het, naargelang van het geval, bij paragraaf 1 of bij paragraaf 2 wordt toegemeten.

- Volgens artikel 10, § 1, kan de aanvrager zijn dossier bij de regering aanhangig maken indien het begeleidingscomité het voorstel van de aanvrager inzake de keuze van de studiegelastigde weigert. Volgens paragraaf 4 “wordt (...) de studiegelastigde [geacht] aangesteld [te zijn] en is het aan die laatste om de in artikel 6 paragraaf 2 bedoelde studiekekenmerken te bepalen” indien de regering haar beslissing over de keuze van de steller van de milieueffectstudie niet meedeelt binnen de termijn die haar, naargelang van het geval, bij paragraaf 2 of bij paragraaf 3 wordt toegemeten.

- Volgens artikel 14 moet het begeleidingscomité zich binnen vijftien dagen na ontvangst van de milieueffectstudie zich over die studie uitspreken. Volgens paragraaf 3 kan het de studie echter onvolledig of niet-conform het bestek verklaren, kan het de aanvrager verzoeken om aanvullingen en wijzigingen mee te delen binnen een termijn die het vaststelt, en kan het vervolgens binnen een termijn van acht dagen een uitspraak doen over de ontvangen aanvullingen en wijzigingen.<sup>33</sup> Volgens paragraaf 4 “wordt de studie als volledig en in overeenstemming met het bestek” beschouwd indien het begeleidingscomité zijn beslissing over de milieueffectstudie niet meedeelt binnen de termijn die het comité, naargelang van het geval, bij paragraaf 2 of bij paragraaf 3 wordt toegemeten.

<sup>33</sup> In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 15, § 3, wordt in artikel 14, § 3, niet uitdrukkelijk vermeld op welk tijdstip die termijn van acht dagen begint te lopen.

- Volgens artikel 15, § 1, kan de aanvrager het dossier bij de regering aanhangig maken indien het begeleidingscomité de milieueffectstudie onvolledig of niet-conform het bestek verklaart. Volgens paragraaf 2 moet de regering uitspraak doen binnen vijftien dagen te rekenen vanaf de aanhangigmaking. Volgens paragraaf 3 kan ze de studie echter zelf onvolledig of niet-conform het bestek verklaren en kan ze de aanvrager verzoeken haar aanvullingen en wijzigingen van de studie mee te delen binnen een termijn die ze vaststelt, en doet ze vervolgens uitspraak binnen acht dagen volgend op de kennisgeving van die documenten. Volgens paragraaf 4 worden “de in paragraaf 3 bedoelde aanvullende elementen en wijzigingen [geacht] goedgekeurd [te] zijn” indien de regering haar beslissing over de milieueffectstudie niet meedeelt binnen de termijn die haar, naargelang van het geval, bij paragraaf 2 of bij paragraaf 3 wordt toegemeten.<sup>34</sup>

- Volgens artikel 30, § 5, derde lid, wordt de beslissing van de gemachtigde ambtenaar, ongeacht of de gevraagde vergunning daarbij wordt toegekend dan wel geweigerd, geacht bevestigd te zijn indien de regering geen beslissing heeft genomen na een termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van de aanmaning die haar is toegestuurd wanneer ze haar beslissing over het beroep niet heeft megedeeld binnen de termijn die in paragraaf 5, eerste lid, wordt bepaald.

Die stilzwijgende beslissingen<sup>35</sup> doen zich voor in verschillende essentiële en bepalende stadia van de procedure voor de behandeling van de aanvraag, aangezien ze betrekking hebben op de keuze van de persoon die belast is met de studie tot beoordeling van de gevolgen voor het milieu, op de goedkeuring van de studie zelf en op het administratief beroep tegen de beslissing van de vergunningverlenende overheid.

Voorts dient te worden opgemerkt dat slechts enkele van die regelingen met stilzwijgende beslissing reeds in het BWRO vervat zijn.

Van de stilzwijgende beslissingen die hierboven opgesomd staan, is bijvoorbeeld enkel de stilzwijgende aanwijzing van de studiegelastigde in overeenstemming met het BWRO, meer bepaald met artikel 175/6, vierde lid, echter met dien verstande dat, in tegenstelling tot wat het ontworpen dispositief stelt, die stilzwijgende beslissing enkel kan plaatsvinden in de fase waarin de regering aan zet is – en niet wanneer het begeleidingscomité optreedt – en pas nadat de aanvrager een aanmaning naar de regering heeft gestuurd. Bovendien impliceert het beroep waarin artikel 30 van het voorontwerp voorziet, niet dat het stedenbouwkundig college optreedt, in tegenstelling tot wat het BWRO stelt. Volgens artikel 188/3 van het BWRO geldt het advies van het stedenbouwkundig college als beslissing; enkel bij ontstentenis van advies van het stedenbouwkundig college wordt de bestreden beslissing zelf bevestigd.

<sup>34</sup> Terwijl paragraaf 4 naar de termijnen verwijst die in de paragrafen 2 en 3 worden bepaald, stelt het merkwaardig genoeg enkel dat “de in paragraaf 3 bedoelde aanvullende elementen en wijzigingen [worden geacht] goedgekeurd [te zijn]”. Die aanvullingen en wijzigingen worden door de aanvrager echter maar ingediend wanneer de regering hem daarom verzoekt krachtens paragraaf 3. De vraag rijst dus hoe het zit wanneer de regering geen uitspraak doet binnen de termijn die in paragraaf 2 wordt bepaald en geen uitvoering geeft aan paragraaf 3 (vergelijk met artikel 14, § 3).

<sup>35</sup> Het zijn allemaal positieve beslissingen, behalve wanneer, ingeval de regering het stilzwijgen bewaart over het beroep, de beslissing van de gemachtigde ambtenaar tot weigering van de vergunning, wordt geacht bevestigd te zijn met toepassing van artikel 30, § 5, derde lid, van het voorontwerp.

4.2. Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt,<sup>36</sup> zijn regelingen inzake stilzwijgende beslissing, zoals die welke het voorontwerp van ordonnantie invoert, vatbaar voor kritiek.

Zo kunnen ze er op het stuk van milieu toe leiden dat overheden afzien van de opdracht waarmee ze krachtens artikel 23 van de Grondwet zijn belast om de bescherming van een gezond leefmilieu te garanderen.

*In casu* zijn de beslissingen in kwestie ontegenzeggelijk van cruciaal belang ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet. Zo hebben ze betrekking op de goedkeuring van de keuze van de persoon die belast is met het milieueffectonderzoek, op de vraag of het onderzoek volledig is en conform het bestek, en op de eventuele bevestiging van een beslissing inzake verlening of weigering van een vergunning.

Luidens de voorliggende tekst moet de beslissing over de vergunningsaanvraag zelf weliswaar altijd expliciet zijn. Maar de afdeling Wetgeving vraagt zich af of de overheid in deze cruciale fase nog een effectieve beoordelingsbevoegdheid zou hebben, aangezien de aanwijzing van de persoon die belast is met het milieueffectonderzoek<sup>37</sup> en de goedkeuring van dat onderzoek stilzwijgend zouden zijn gebeurd.

Gelet op de draagwijdte en de strekking van het milieueffectonderzoek, rijst immers de vraag welke speelruimte de bevoegde overheid nog heeft in de beoordeling van heel het dossier, in gevallen waarin de conclusies en aanbevelingen van een milieueffectonderzoek worden geacht te zijn goedgekeurd.

In verband met het beroep waarin artikel 30 van het voorontwerp voorziet, vraagt de afdeling Wetgeving zich eveneens af hoe effectief dat is, aangezien geen enkele tussenkomst van het stedenbouwkundig college meer wordt voorzien, in tegenstelling tot wat in het BWRO wordt bepaald.

Een dergelijke regeling zou ertoe kunnen leiden dat de bevoegde overheid in het kader van de procedure voor aanvraag van een vergunning, afziet van een effectieve beoordeling van de essentiële elementen, terwijl die beoordeling noodzakelijk is ten aanzien van het in artikel 23 van de Grondwet verankerde recht op een gezond leefmilieu.

---

<sup>36</sup> Advies 36.279/4 van 28 januari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 1 april 2004 'betreffende de sanering van verontreinigde bodems en te herontwikkelen bedrijfsruimten', *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 666/1, 62-88.

<sup>37</sup> Dienaangaande moet nog worden onderstreept dat wanneer de aanwijzing van de studiegelastigde stilzwijgend gebeurt, het bovendien aan die stilzwijgend aangewezen steller staat om de in artikel 6, § 2, van het voorontwerp bedoelde kenmerken van het onderzoek te bepalen.

Ook rijst de vraag of men zo op effectieve wijze tegemoetkomt aan de vereisten van richtlijn 2011/92/EU, die voorschrijft dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, moeten worden onderworpen aan een procedure voor aanvraag van een vergunning en aan een beoordeling van hun gevolgen voor het milieu.<sup>38</sup> Voorts zijn de regelingen inzake stilzwijgende beslissing waarin de ontworpen tekst voorziet, moeilijk verenigbaar met de vereisten van artikel 5, lid 2, van die richtlijn, dat het volgende bepaalt:

“Op verzoek van de opdrachtgever brengt de bevoegde instantie, met inachtneming van de door de opdrachtgever verstrekte informatie, met name over de specifieke kenmerken van het project (inclusief de locatie en de technische capaciteit ervan) en over de te verwachten milieueffecten ervan, een advies uit over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de door de opdrachtgever in het milieueffectbeoordelingsrapport op te nemen informatie (...)”.

Hetzelfde geldt voor lid 3 van hetzelfde artikel, dat het volgende voorschrijft:

“Om de volledigheid en kwaliteit van het milieueffectbeoordelingsrapport te waarborgen, dient:

(...)

c) de bevoegde instantie indien nodig de opdrachtgever om aanvullende informatie te verzoeken (...) die rechtstreeks ter zake doend is om te komen tot de gemotiveerde conclusie inzake de aanzienlijke milieueffecten van het project.”

Aangezien zowel de keuze voor de studiegelastigde als de goedkeuring van de studie zelf zou voortvloeien uit louter het verstrijken van een termijn, rijst in dezelfde gedachtegang eveneens de vraag of het publiek nog wel effectief en op dienstige en rechtsgeldige wijze geïnformeerd zou zijn over de gevolgen van het project voor het milieu. Op dat punt dient men rekening te houden met artikel 6 van richtlijn 2011/92/EU<sup>39</sup> alsook met de vereisten waarin artikel 6 van het Verdrag van Aarhus voorziet; lid 4 van dat laatstgenoemde artikel vereist in het bijzonder dat het publiek een reële inspraak in het beslissingsproces heeft, wat veronderstelt dat het volledig geïnformeerd is over de gevolgen van het project voor het milieu.

Het ontworpen dispositief moet opnieuw worden onderzocht in het licht van die overwegingen.

5.1. Elke wijziging van een juridische regeling die betrekking heeft op het milieu in ruime zin moet in principe worden onderzocht in het licht van de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende standstillverplichting.

<sup>38</sup> Artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU.

<sup>39</sup> Zie eveneens overweging 16 van die richtlijn, die als volgt luidt:

“Werkelijke inspraak bij het nemen van beslissingen biedt het publiek de gelegenheid zijn mening en bezorgdheid die van belang kunnen zijn voor die beslissingen, te uiten en stelt de besluitvormers in staat daarmee rekening te houden, hetgeen de verantwoording en de transparantie van de besluitvorming vergroot en bijdraagt tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken en steun aan de genomen beslissingen”.

Ter herinnering: volgens een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, immers een standstillverplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau van de geldende wetgeving aanzienlijk zou verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan of, volgens een recent arrest van het Grondwettelijk Hof, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.<sup>40</sup>

5.2. *In casu* staat in de memorie van toelichting het volgende:

“(…) er [is] evenmin een schending van het standstillbeginsel dat voortvloeit uit artikel 23, lid 3, 40 van de Grondwet en (…) het recht op bescherming van een gezonde leefomgeving [gaat] er dus niet op achteruit. Globaal gezien is er eerst en vooral namelijk geen achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Gesteld dat er achteruitgang wordt vastgesteld, *quod non*, is die niet aanzienlijk. En tot slot, gesteld dat die aanzienlijk is, ook *quod non*, dan zou dat gebaseerd zijn op redelijke verantwoordingen<sup>3</sup>, die hierboven werden uiteengezet.

Samengevat wordt de procedure grotendeels gebaseerd op die van het BWRO, maar met specifieke aanpassingen, maar ook toevoegingen waardoor, alles bij elkaar, ervan uit kan worden gegaan dat artikel 23 niet wordt geschonden.”

5.3. Bij nagenoeg elke bepaling van het voorontwerp constateert men echter een achteruitgang van de waarborgen inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, in vergelijking met het beschermingsniveau dat het BWRO biedt.

De afdeling Wetgeving wijst op de volgende significante voorbeelden, boven op die welke reeds zijn gegeven in de algemene opmerkingen 3 en 4:

1° Naast het inkorten van bepaalde termijnen, zoals die worden opgesomd in de algemene opmerking 3 hierboven, worden de proceduretermijnen in de ontworpen tekst systematisch ingekort in vergelijking met de termijnen in het BWRO, met uitzondering van de termijn voor het openbaar onderzoek. Daaruit volgt dat de ontworpen tekst veronderstellenderwijs minder tijd laat aan de verschillende betrokken partijen om kennis te nemen van het dossier en om er met volledige kennis van zaken een advies over te geven of er een uitspraak over te doen.

2° Boven op die systematische inkorting van de proceduretermijnen komt de algemene inkorting van de termijnen die voortvloeit uit artikel 3 van het voorontwerp, dat bepaalt:

“In deze ordonnantie moeten de termijnen vanaf de kennisgeving van een handeling, aanvraag, advies, aanhangigmaking of beroep worden berekend.”

<sup>40</sup> Zo heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 69/2023 van 27 april 2023 een ietwat andere formulering gebruikt dan voorheen. In overweging B.6.2 van dat arrest staat immers:

“Artikel 23 van de Grondwet bevat een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording”.

Die bepaling moet in verband worden gebracht met artikel 2 van het voorontwerp, waarin het begrip “kennisgeving” wordt gedefinieerd als “de verzendingsdatum op grond van artikel 12/ 1, lid 5 [lees: 4] van het [BWRO]”, dat als volgt luidt: “Voor de toepassing van dit Wetboek wordt de kennisgeving gerekend vanaf de datum van verzending, behalve in geval van andersluidende bepaling”.

Uit al die bepalingen volgt dat, behoudens een uitdrukkelijke andersluidende bepaling, alle in de ontworpen ordonnantie vastgestelde termijnen ingaan op de dag van de verzending en niet op de dag die volgt op de dag van de ontvangst van een handeling, aanvraag, advies of beroep, zoals in principe<sup>41</sup> bepaald bij artikel 12/1, eerste lid, van het BWRO.<sup>42</sup>

3° Luidens artikel 21 van het voorontwerp is de vergunningsaanvraag niet onderworpen aan het advies van de bouwmeester. In de toelichting bij het artikel staat in dat verband het volgende:

“Het advies van de Bouwmeester lijkt *a priori* niet vereist in het licht van de bewoordingen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2019 met de lijst van de vergunningsaanvragen die het advies van de Bouwmeester vereisen en tot bepaling van de modaliteiten voor het uitbrengen van dat advies. In de veronderstelling dat het van toepassing is, rechtvaardigt de aard van het project, namelijk funderings- en ontmantelingwerken, dat niet. Het advies van de Bouwmeester zal daarentegen wel moeten worden aangevraagd als de Stad Brussel een vergunningsaanvraag indient voor de herinrichting van de ruimten.”

Artikel 21 moet in verband worden gebracht met artikel 11/1 van het BWRO, dat het volgende bepaalt:

“§ 1. De Regering stelt voor een periode van maximaal vijf jaar een Bouwmeester aan, belast met het toezicht op de architecturale kwaliteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

§ 2. De Regering legt de lijst vast van de vergunningsaanvragen die wegens het bijzondere belang van hun architecturale kwaliteit naast artikel 124 het voorafgaande advies van de Bouwmeester moeten bevatten.

De Regering legt de voorwaarden vast voor de afgifte van het advies van de Bouwmeester.

§ 3. De geldende vereiste volgens § 2, eerste lid is niet langer van toepassing indien de Bouwmeester zijn advies niet naar de aanvrager verstuurd heeft binnen de zestig dagen na de ontvangst van de adviesaanvraag.”

<sup>41</sup> Artikel 12/1, eerste lid, van het BWRO bepaalt het volgende:

“Voor de toepassing van dit Wetboek, worden de termijnen gerekend vanaf de dag na de dag van ontvangst van een akte, een aanvraag, een advies of een beroep, behalve wanneer bepaald is dat een termijn uitdrukkelijk begint te lopen vanaf een andere datum”.

<sup>42</sup> Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking over artikel 3, betreffende de theorie van de ontvangst.

Artikel 2 van het in uitvoering van die bepaling vastgestelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juli 2019 ‘met de lijst van de vergunningsaanvragen die het advies van de Bouwmeester vereisen en tot bepaling van de modaliteiten voor het uitbrengen van dit advies’ bepaalt het volgende:

“De vergunningsaanvragen die het voorafgaande advies van de Bouwmeester vereisen in uitvoering van artikel 11/1, § 2, van het BWRO zijn de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen die betrekking hebben op een project van in totaal meer dan 5.000 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte.”

In tegenstelling tot wat volgt uit de bespreking van het artikel, is het dus niet zeker dat het advies van de bouwmeester betreffende het project in kwestie krachtens dat besluit “in principe” niet vereist is. De gemachtigde van de minister heeft immers de volgende uitleg gegeven over artikel 4:

“La rubrique n° 21 du BWRO soumet à étude : ‘l’établissement commercial dont la superficie de plancher dépasse 5.000 m<sup>2</sup> (...)’.<sup>43</sup> La notion d’établissement commercial n’est pas définie. Néanmoins, les travaux préparatoires visent les ‘projets’ au sens large et indiquent que la rubrique vise les notions définies par le PRAS. Le Palais du Midi comporte dans sa totalité, bien plus de 5000 m<sup>2</sup> de superficie de planchers de commerces dont la démolition (comme la construction) requiert donc une étude.”

Zoals de gemachtigde van de minister aangeeft, is er, wat de funderings- en afbraakwerken betreft, inderdaad geen reden om het advies van de bouwmeester te vragen, aangezien dat advies betrekking heeft op de “architecturale kwaliteit” van het project.<sup>44</sup>

Dat neemt niet weg dat, enerzijds, het begrip “architecturale kwaliteit” niet wordt gedefinieerd in het BWRO en betrekking kan hebben op erg verscheiden aspecten die niet beperkt zijn tot bijvoorbeeld de esthetiek van een gebouw, en dat, anderzijds, het besluit van 9 juli 2019 van toepassing is op alle projecten “van in totaal meer dan 5.000 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte”, zonder dat met name een onderscheid wordt gemaakt tussen projecten die betrekking zouden hebben op een bouw en die welke betrekking zouden hebben op een afbraak.

In die omstandigheden zou een bepaling die het advies van de bouwmeester handhaaft en die deze een redelijke termijn toekent om dat advies te geven, een betere waarborg bieden voor het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

4° Artikel 30, § 3, van het voorontwerp bepaalt dat het stedenbouwkundig college niet tussenkomt in het kader van de beroepsprocedure bij de regering.

<sup>43</sup> In de voetnoot bij het antwoord van de gemachtigde van de minister staat dat de vloeroppervlakte in het gewestelijk bestemmingsplan (afgekort als “GBP”) wordt gedefinieerd als volgt: “Vloeroppervlakte: Som van de overdekte vloeren met een vrije hoogte van minstens 2,20 m in alle lokalen, met uitsluiting van de lokalen gelegen onder het terreinniveau die voor parkeerplaatsen, kelders, technische voorzieningen en opslagplaatsen bestemd zijn. De vloerafmetingen worden buitenwerks gemeten tussen de onbeklede buitenwanden van de gevelmuren, en de vloeren worden geacht door te lopen, zonder rekening te houden met de onderbreking ervan door scheidingswanden en binnenmuren, of door kokers, trappenhuisen en liftschachten”.

<sup>44</sup> Zie artikel 11/1, § 1 en § 2, van het BWRO, alsook artikel 6, tweede lid, van het besluit van 9 juli 2019.

In de beroepsregeling waarin het BWRO voorziet, vormt het stedenbouwkundig college een essentiële schakel in het beslissingsproces: uit de artikelen 188/1 en volgende van het BWRO volgt immers dat dit college een advies moet geven over het bij de regering ingestelde beroep nadat het in voorkomend geval de partijen heeft gehoord. Zoals vermeld in de algemene opmerking 4 hierboven, kan voorts, krachtens de regeling in het BWRO, elke partij de regering een aanmaning sturen als laatstgenoemde haar beslissing niet heeft meegedeeld binnen de haar toebedeelde termijn, en geldt het advies van het stedenbouwkundig college als beslissing indien de regering haar beslissing niet naar de partijen heeft verstuurd binnen een nieuwe termijn van dertig dagen vanaf het versturen van die aanmaning.<sup>45</sup>

Op dat punt dient eraan te worden herinnerd dat de principiële tussenkomst van het stedenbouwkundig college in het kader van het beroep bij de regering bovendien van bijzonder belang is op grond van de samenstelling van dat college.

Artikel 12 van het BWRO bepaalt immers het volgende:

“Het Stedenbouwkundig College bestaat uit negen deskundigen benoemd door de Regering op een dubbele lijst van kandidaten voorgedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. De mandaten worden voor zes jaar toegekend en zijn hernieuwbaar. Het Stedenbouwkundig College wordt om de drie jaar voor één derde hernieuwd.”

De artikelen 1 en 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 29 juni 1992 ‘betreffende het stedenbouwkundig college’ bepalen het volgende:

“Art. 1 Van de onder artikel 13, tweede lid van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw bedoelde experts, is er één magistraat of eremagistraat en verzekert het voorzitterschap van het College, op zijn minst één andere is houder van het diploma van doctor of licentiaat in de rechten, nog een andere is houder van het diploma van architect en een vierde is licentiaat in de kunstgeschiedenis en archeologie.

Art. 2 De hoedanigheid van lid van het Stedenbouwkundig College is onverenigbaar met de uitoefening van volgende functies of mandaten:

1° elk door verkiezing verkregen mandaat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en binnen de op zijn grondgebied gelegen gemeenten;

2° burgemeester, minister, staatssecretaris;

5° lid van het Europees Parlement;

<sup>45</sup> Luidens artikel 188/2, derde lid, van het BWRO wordt, als het stedenbouwkundig college geen advies heeft uitgebracht binnen de toebedeelde termijn, de procedure weliswaar voortgezet zonder dat rekening moet worden gehouden met een advies dat is uitgebracht na deze termijn. Dat neemt niet weg dat de regeling van het BWRO impliceert dat het college in principe zijn advies geeft.

6° beambte van een overheidsdienst die rechtstreeks of onrechtstreeks stedenbouwkundige aangelegenheden behandelt en zijn ambt op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest uitoefent;

7° lid van het ministerieel kabinet;

8° een functie die verband houdt met de sector van de bouwbedrijven, namelijk de aannemers, de bevordering of het beheer van vastgoed, hetzij ten persoonlijke titel, hetzij als bestuurder of als personeelslid van een maatschappij dat dergelijk rechtsdoel heeft.”

Daaruit volgt dat door de tussenkomst van het stedenbouwkundig college eenvoudigweg te schrappen, artikel 30 van het voorontwerp een essentiële fase wegneemt uit de procedure van beroep bij de regering. Die fase strekt ertoe te waarborgen dat het beroep in principe voorafgaandelijk zal worden onderzocht door een orgaan samengesteld uit onafhankelijke deskundigen die over de noodzakelijke juridische en technische competenties beschikken.

De bespreking van artikel 30 kan dus in geen geval worden gevolgd in zoverre ze het volgende stelt:

“De schrapping van het advies van het Stedenbouwkundig College heeft geen weerslag op de standstillkwestie. Bij het ontbreken van het advies van het Stedenbouwkundig College leidt het stilzwijgen van de Regering tot de bevestiging van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar (wat overigens het geval is in de gemeenschappelijke procedure van het BWRO als het Stedenbouwkundig College zich evenmin binnen de vereiste termijn heeft uitgesproken). Bovendien verzekert advies van het Stedenbouwkundig College niet intrinsiek een hoger milieubeschermingsniveau dan de beslissing van de gemachtigde ambtenaar.”

Het schrappen van elke tussenkomst van het stedenbouwkundig college betekent voor het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu dus een gevoelige achteruitgang, waarvoor de in het dossier aangevoerde noodzaak van een “fasttrackprocedure” geen afdoende rechtvaardiging lijkt te kunnen bieden.

5.4. Het staat aan de steller van het voorontwerp om de memorie van toelichting aan te vullen zodat wordt gerechtvaardigd dat de ontworpen wijzigingen verenigbaar zijn met het standstillbeginsel inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu dat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

Het voorontwerp moet opnieuw worden onderzocht in het licht van die overwegingen, en indien nodig worden herzien.

6. Zoals reeds gezegd, strekt de ontworpen ordonnantie ertoe een “oneshot-” en “fasttrackprocedure” te organiseren voor de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor welbepaalde werkzaamheden.

Zodoende is het niet de bedoeling het BWRO te wijzigen of er een regeling voor de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen in op te nemen die specifiek geldt voor bepaalde categorieën van projecten, maar gaat het om een tekst die *a priori* de procedure in kwestie in haar geheel regelt.

De ontworpen ordonnantie grijpt in verscheidene bepalingen evenwel terug op een aantal bepalingen van het BWRO, hetzij om er uitdrukkelijk naar te verwijzen, zoals in artikel 4,<sup>46</sup> hetzij om er uitdrukkelijk van af te wijken, zoals in artikel 26, waarin wordt bepaald dat “[d]e in de artikelen 177/1 en 191 van het [BWRO] voorziene termijnen (...) met een derde [worden] verminderd”, of zoals in artikel 32, dat de regering ertoe machtigt “de proceduretermijnen die door het [BWRO] worden voorzien, en niet door deze ordonnantie worden bedoeld, voor de behoeften van de in Hoofdstuk III bedoelde behandeling van de vergunningsaanvraag ten hoogste met een derde [te] verkorten”.

In artikel 31 van de ontworpen ordonnantie, ten slotte, wordt bepaald dat

“[d]e bepalingen van het [BWRO] en van zijn uitvoeringsbesluiten (...) van toepassing [zijn] voor zover ze niet in strijd zijn met de beginselen van deze ordonnantie.”

Daaruit volgt dat de betreffende procedure voor de toekenning van de vergunning in feite wordt geregeld door:

- de regels vervat in de ontworpen ordonnantie;
- de bepalingen van het BWRO waarnaar de ontworpen ordonnantie uitdrukkelijk verwijst;
- de bepalingen van het BWRO waarnaar de ontworpen ordonnantie niet uitdrukkelijk verwijst maar die “niet in strijd zijn met de beginselen van deze ordonnantie”,<sup>47</sup> voor zover niet uitdrukkelijk van die bepalingen wordt afgeweken, hetzij rechtstreeks door de ontworpen ordonnantie, hetzij door de regering krachtens de machtiging die haar bij artikel 32 van het voorontwerp wordt verleend.

Die discrepantie tussen de normen die de procedure in kwestie zullen moeten regelen, alsook het feit dat moeilijk vast te stellen is welke regels van het BWRO al dan niet op die procedure van toepassing zullen zijn naargelang ze al dan niet “in strijd zijn” met de regels van de ontworpen ordonnantie, geeft uiteraard aanleiding tot rechtsonzekerheid.

De aldus gehanteerde methode draagt een niet te verwaarlozen risico op rechtszaken in zich.

Om dat probleem te verhelpen, en onder voorbehoud van de voorgaande algemene opmerkingen, dient de procedure in kwestie in haar geheel en uitdrukkelijk in het voorontwerp zelf te worden geregeld.

\*

---

<sup>46</sup> Luidens die bepaling “[is h]et project (...) krachtens rubriek nr. 21 van Bijlage A van het BWRO onderworpen aan een milieueffectenstudie”.

<sup>47</sup> Er valt op te merken dat de omschrijving “die niet in strijd zijn met de beginselen van deze ordonnantie” bijzonder vaag is en dat men op zijn minst zou moeten bepalen dat de bepalingen van het BWRO en van zijn uitvoeringsbesluiten van toepassing zullen zijn voor zover de ontworpen ordonnantie er niet impliciet of expliciet van afwijkt.

Het is onder voorbehoud van de bovenstaande fundamentele algemene opmerkingen dat de hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden geformuleerd.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### Artikel 3

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verankert de theorie van de ontvangst. Die theorie luidt dat bepalingen die de termijn voor het vervullen van bepaalde handelingen doen ingaan op de dag van de verzending van een beslissing, in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie.<sup>48</sup>

De artikelen 1 en 3 van het voorontwerp van ordonnantie hebben echter precies tot gevolg dat de theorie van de verzending wordt verankerd, wat problematisch blijkt te zijn in de gevallen waarin het om termijnen zou gaan die aan de vergunningsaanvrager worden opgelegd om een welbepaalde handeling te vervullen.

Wat betreft de termijnen waarover de vergunningsaanvrager beschikt, stelt de afdeling Wetgeving in dat verband vast dat de ontworpen ordonnantie slechts één termijn bepaalt, namelijk de termijn om beroep in te stellen tegen de beslissing van de gemachtigde ambtenaar, in artikel 30 van het voorontwerp. De redactie van artikel 30, § 2, houdt evenwel een afwijking in van de regel die uit de artikelen 1 en 3 van het voorontwerp voortvloeit, aangezien ze uitdrukkelijk luidt dat het beroep wordt ingesteld “binnen twintig dagen vanaf de ontvangst van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar”. Artikel 30 past op die manier de theorie van de ontvangst toe en levert dus geen problemen op ten aanzien van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Dat neemt niet weg dat sommige bepalingen van het voorontwerp naargelang van het geval het begeleidingscomité of de regering ertoe machtigen de termijn te bepalen waarin de vergunningsaanvrager bepaalde handelingen zal moet vervullen.<sup>49</sup>

Gelet op de artikelen 1 en 3 van het voorontwerp dient erop te worden gewezen dat het begeleidingscomité en de regering er bij het bepalen van die termijnen voor moeten zorgen zich te conformeren aan de theorie van de ontvangst die hierboven in herinnering is gebracht.

<sup>48</sup> GwH 17 december 2003, nr. 170/2003, B.6 en noot J.-F. VAN DROOGHENBROECK, “Revirement spectaculaire: détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception”, *JT* 2004, 47. Zie ook GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B.10 tot B.12; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.3 tot B.5 en GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.11 tot B.14. Zie dienaangaande ook advies 52.001/3 van 25 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 december 2012 ‘betreffende de administratieve boetes bedoeld in artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers en in artikel 19 van de wet van 9 juli 1984 betreffende de doorvoer van afvalstoffen’ (opmerking over de artikelen 3 et 4 van het ontwerp).

<sup>49</sup> Zie artikel 14, § 3, en artikel 15, § 3, van het voorontwerp.

#### Artikel 4

Indien het klopt dat de steller van het voorontwerp een milieueffectonderzoek rechtstreeks in het voorontwerp wil voorschrijven, begrijpt de afdeling Wetgeving niet waarom nader wordt bepaald dat dat onderzoek wordt opgelegd “krachtens rubriek nr. 21 van Bijlage A bij het BWRO”.

Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“(…) l’Annexe A du CoBAT comprend la liste des projets considérés comme ayant des incidences sur l’environnement pour lesquels les demande de permis doivent faire l’objet d’une étude d’incidences.

La rubrique n° 21 du CoBAT soumet à étude: ‘l’établissement commercial dont la superficie de plancher dépasse 5.000 m<sup>2</sup> (...)’. La notion d’établissement commercial n’est pas définie. Néanmoins, les travaux préparatoires visent les ‘projets’ au sens large et indiquent que la rubrique vise les notions définies par le PRAS. Le Palais du Midi comporte dans sa totalité, bien plus de 5000 m<sup>2</sup> de superficie de planchers de commerces dont la démolition (comme la construction) requiert donc une étude.

L’avant-projet ne vise donc pas à créer un nouveau fait générateur en dérogeant au CoBAT. L’étude d’incidences est, en réalité, uniquement réalisée car elle est requise par le CoBAT.

Certes, le déroulement de l’étude d’incidences est modifié en ce sens que l’étude pourra être réalisée avant l’introduction de la demande de permis et dans des délais abrégés mais le principe même de la réalisation de l’étude d’incidences pour un tel projet – à savoir, pour rappel, la démolition de plus de 5000 m<sup>2</sup> de superficie de planchers de commerces – est avant tout une application du CoBAT.

C’est donc par souci de précision et de complétude que l’auteur de l’avant-projet a estimé utile de préciser que cette étude est réalisée en vertu d’un des faits générateurs listés à l’Annexe A du CoBAT.

Ainsi, il est indiqué aux tiers que les ‘droits acquis’ sont respectés et que l’avant-projet est cohérent avec les principes fondamentaux du CoBAT, même s’il s’en écarte sur certains points, mais en gardant le même esprit. L’auteur de l’avant-projet n’ont volontairement pas exclu l’application du CoBAT (voir article 31).

Pour l’auteur de l’avant-projet, le texte de l’article 4 a donc sa place moyennant ajout dans le commentaire de cet article de l’explication fournie ci-dessus. L’auteur de l’avant-projet s’en remet cependant à la sagesse du Conseil d’État, en le remerciant d’indiquer s’il est d’avis que cet article peut être maintenu en l’état ou s’il doit être modifié, voire supprimé.”

Aangezien het voorontwerp *in casu* rechtstreeks en middels zijn dispositief de uitvoering van een dergelijk milieueffectonderzoek voorschrijft dat, anders dan in de regeling waarin het BWRO voorziet, bij de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning moet worden gevoegd, gaat het hier niet om de effectenstudie die het BWRO oplegt.

Om die redenen moeten in artikel 4 van het voorontwerp de woorden “krachtens rubriek nr. 21 van Bijlage A bij het BWRO” worden weggelaten.

Het verdient evenwel aanbeveling de uitleg van de gemachtigde van de minister op te nemen in de bespreking van het artikel.

#### Artikel 6

In paragraaf 2 moeten de woorden “24 april 2019” worden vervangen door de woorden “25 april 2019”.

#### Artikel 7

Sinds de inwerkingtreding, op 24 mei 2018, van de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘tot wijziging van de benaming van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’<sup>50</sup> wordt dat instituut “Leefmilieu Brussel” genoemd.

In paragraaf 1 moeten de woorden “het Brussels Instituut voor Milieubeheer” dan ook worden vervangen door de woorden “Leefmilieu Brussel”.

#### Artikel 18

In de inleidende zin van paragraaf 3 rijst de vraag of de woorden “een aankondiging waarin paragraaf 1 voorkomt” niet moeten worden vervangen door de woorden “een aankondiging waarin de in paragraaf 1 bedoelde aankondiging voorkomt”.

#### Artikel 22

Ter wille van de rechtszekerheid moet in paragraaf 1 worden bepaald op welke wijze de vergunningsaanvraag bij de gemachtigde ambtenaar wordt ingediend.<sup>51</sup>

Artikel 22 moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

#### Artikel 23

Volgens de bespreking van het artikel is artikel 23 gebaseerd op artikel 177 van het BWRO.

---

<sup>50</sup> Die ordonnantie is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 mei 2018.

<sup>51</sup> Vergelijk met artikel 176, eerste lid, van het BWRO, waarop artikel 22, § 1, van het voorontwerp volgens de bespreking van het artikel gebaseerd is.

Er moet speciaal rekening worden gehouden met artikel 177, § 2, eerste lid, 2°, van het BWRO, met toepassing waarvan, in het kader van de behandeling van de vergunningsaanvraag, de gemachtigde ambtenaar onder meer raadpleegt:

“2° de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, indien de aanvraag betrekking heeft op handelingen en werken betreffende de beschermde delen van een goed dat op de bewaarlijst ingeschreven is of beschermd is, of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure geopend is; dit advies is in zoverre eensluidend voor de gemachtigd ambtenaar.”

Artikel 23, § 2, 4°, heeft niet de bedoeling af te wijken van de aan de gemachtigde ambtenaar opgelegde verplichting de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen om advies te vragen. Het bepaalt wel het volgende:

“Het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen is niet conform als de Regering na eender welke bestaande of toekomstige aanvraag tot bescherming of inschrijving op de bewaarlijst of na een opening van een dergelijke procedure door de Regering niet tot de bescherming en evenmin tot de inschrijving op de bewaarlijst is overgegaan.”

In dat verband wordt in de bespreking van het artikel de volgende toelichting gegeven:

“Binnen de bestaande wetgeving is het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen conform voor de gemachtigde ambtenaar in geval van opening van een procedure tot bescherming van een goed of de inschrijving ervan op de bewaarlijst. Dat is niet het geval, nog altijd in de bestaande wetgeving, ten aanzien van de Regering. Het is gerechtvaardigd dat de vergunnende overheid niet gebonden is aan een advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen waarvan de reikwijdte niet verenigbaar zou zijn met de beslissing van de Regering, die zou beslissen om een procedure tot bescherming of inschrijving op de bewaarlijst niet te openen of die niet zou overgaan tot een dergelijke bescherming of inschrijving.”

Gelet op die toelichting begrijpt de afdeling Wetgeving het nut noch de draagwijdte van de voorliggende bepaling. In de regeling waarin artikel 177, § 2, eerste lid, 2°, van het BWRO voorziet, is het advies van de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen immers slechts verplicht en “eensluidend” (dwingend) voor zover de aanvraag betrekking heeft op handelingen en werken betreffende de beschermde delen van een goed dat op de bewaarlijst ingeschreven is of beschermd is, of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure geopend is.

Indien de regering weigert een goed volledig of gedeeltelijk op de bewaarlijst in te schrijven of het te beschermen, is dat goed veronderstellenderwijs echter niet “beschermd” en is daarvoor geen inschrijvings- of beschermingsprocedure meer geopend. In dat geval moet het advies van de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen niet worden gevraagd, zodat er geen sprake kan zijn van een “eensluidend” advies van die Commissie.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

“1. Pour répondre à la question posée sur cette disposition en projet, il est utile d’abord de fournir à Votre Conseil quelques informations supplémentaires sur le contexte; certaines associations de défense du patrimoine avaient, de longue date annoncé leur intention de déposer une demande de classement du Palais du Midi. Cette demande vient d’être déposée le 13 juillet 2023 par l’ARAU et porte sur le classement des façades mais également de l’intérieur du Palais du Midi. On rappellera que le projet de déconstruction, indispensable pour la poursuite des travaux du métro à cet endroit, prévoit de conserver les façades.

Ensuite, la question posée au sujet de l’article 23 de l’avant-projet est effectivement pertinente et appelle la réponse suivante.

2. Comme indiqué selon l’article 177, § 2, 2° du CoBAT, lorsque la demande d’avis porte sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d’un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d’inscription ou de classement, l’avis de la Commission royale des monuments et des sites (‘CRMS’), est, dans cette mesure, conforme pour le fonctionnaire délégué.

Selon cet article, l’avis de la Commission royale des monuments et des sites, ne doit donc être demandé et n’est conforme à l’égard de la décision du fonctionnaire délégué (mais pas du Gouvernement) que dans la mesure où la demande d’avis porte soit sur des actes et travaux relatifs aux parties protégées d’un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé, soit sur des actes et travaux relatifs aux parties d’un bien en cours d’inscription ou de classement.

Ainsi, il est par conséquent tout à fait exact de dire que si le Gouvernement refuse d’ouvrir une procédure d’inscription ou de classement de tout ou partie du Palais du Midi, l’avis de la Commission royale des monuments et sites n’est pas requis, et à fortiori la question de la force de son avis (conforme ou pas) ne se pose pas.

L’auteur de l’avant-projet a néanmoins souhaité que la CRMS soit consultée d’office, quel que soit le sort de la demande d’inscription ou de classement – et même si le Gouvernement décide de ne pas ouvrir de procédure d’inscription ou de classement – mais sans pour autant que cet avis ne soit conforme.

3. En vertu de l’article 27 de l’avant-projet ‘l’instruction de toute demande de classement ou d’inscription du bien sur la liste de sauvegarde, existante ou à venir, n’empêche pas la mise en œuvre des chapitres II et III de la présente ordonnance. Le permis ne peut toutefois être, le cas échéant, délivré avant la décision du Gouvernement de classer ou non le bien ou de l’inscrire ou non sur la liste de sauvegarde’.

Toutefois, dès lors que l’auteur de l’avant-projet entend respecter la procédure applicable en cas de demande de classement ou d’inscription et dès lors solliciter l’avis de la CRMS, celle-ci serait suivant l’article 177, § 2, 2°, 2<sup>ème</sup> ligne du CoBAT, appelée à rendre un avis conforme. Si le Gouvernement décidait néanmoins de ne pas ouvrir la procédure ou de ne pas donner suite à la demande de classement ou d’inscription bien que la procédure ait été ouverte, la combinaison de l’article 27 et de l’article précité du CoBAT pourrait impliquer que l’avis demeure conforme. C’est ce que l’article 23 entend éviter. Dans un souci de clarté, l’auteur de l’avant-projet est disposé à traiter de cette question globalement au sein de l’article 27 révisé ou d’une disposition supplémentaire qui clarifie la question dans son ensemble. Le commentaire dudit article reprendra les explications qui précèdent.

4. En tout état de cause, quel que soit le sort d'une demande de classement ou d'inscription, l'avis de la CRMS sera demandé par application de l'article 333 du CoBAT, le bâtiment datant d'avant 1932."

Gelet op die uitleg dient op het volgende gewezen te worden.

1° Volgens de regeling waarin artikel 177, § 2, eerste lid, 2°, van het BWRO voorziet, moet het advies van de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen slechts gevraagd worden en is het slechts "eensluidend" in zoverre de aanvraag betrekking heeft op handelingen en werken betreffende de beschermde delen van een goed dat op de bewaarijst ingeschreven is of beschermd is, of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure geopend is.

2° De artikelen 207 en 333 van het BWRO luiden als volgt:

"Art. 207. § 1. De Regering maakt een inventaris op van het onroeren[d] erfgoed van het Gewest, houdt hem bij en maakt hem bekend.

De Regering legt de vorm van de inventaris van het onroerend erfgoed en de vermeldingen die erin moeten worden opgenomen vast, evenals de procedure betreffende het opmaken, het bijhouden en het bekendmaken van de inventaris. De inventaris van het onroerend erfgoed moet vrij toegankelijk zijn op een daartoe aangemaakte website en worden bijgehouden door het bestuur belast met Monumenten en Landschappen.

§ 2. De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen of het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het goed gelegen is, kan voorstellen dat een goed wordt ingeschreven op de inventaris van het onroerend erfgoed.

§ 3. Elke vergunningsaanvraag die betrekking heeft op een goed dat is ingeschreven op de inventaris van het onroerend erfgoed, is onderworpen aan het advies van de overlegcommissie. De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen wordt slechts geraadpleegd op verzoek van de overlegcommissie.

De Regering kan de lijst bepalen van de handelingen en werken die, door hun geringe omvang of de niet-relevantie van dit advies, vrijgesteld zijn van het voorafgaand advies van de overlegcommissie of van de speciale regelen van openbaarmaking.

Wanneer ze wordt geraadpleegd met toepassing van het eerste lid, maakt de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen haar advies aan de vergunnende overheid over binnen dertig dagen vanaf de ontvangst van de adviesaanvraag. Bij ontstentenis, wordt de procedure voor[t]gezet zonder dat een laattijdig uitgebracht advies nog in aanmerking moet worden genomen.

§ 4. De inschrijving op de inventaris van een goed dat tot het onroeren[d] erfgoed behoort, heeft uitwerking vanaf de dag waarop het bij wege van vermelding in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt'.

"Art. 333. Zonder afbreuk te doen aan de met toepassing van artikel 332, § 2, van deze ordonnantie van kracht zijnde beschermingsmaatregelen die bepaald zijn door het gewestplan of het bijzonder plan van aanleg, het gewestelijk of bijzonder bestemmingsplan dat van kracht is, worden alle monumenten en gehelen waarvoor een bouwvergunning afgegeven werd of die voor 1 januari 1932 gebouwd werden, als overgangsmaatregel, en di[t] tot de publicatie van de inventaris van het onroerende erfgoed van het Gewest, beschouwd als ingeschreven op die lijst.

Elke publicatie van de inventaris van een gemeente of van een deel van een gemeente vervangt de in [het] eerste lid gedefinieerde overgangsinventaris voor die gemeente of het deel van die gemeente.”

Uit die bepalingen blijkt dat de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen, voor wat betreft de goederen die ingeschreven zijn of die beschouwd worden als automatisch ingeschreven op de inventaris van het onroerend erfgoed van het Gewest, enkel om advies verzocht wordt op vraag van de overlegcommissie.

Aangezien het de bedoeling is van de steller van het voorontwerp dat het advies van de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen automatisch gevraagd wordt, wat ook het gevolg is dat gegeven wordt aan de aanvraag tot inschrijving of tot bescherming – en zelfs wanneer de regering beslist geen inschrijvings- of beschermingsprocedure op te starten – evenwel zonder dat dit advies “eensluidend” is, moet de ontworpen procedure bijgevolg daadwerkelijk vollediger en uitdrukkelijker in het voorontwerp zelf geregeld worden, en moet de bespreking van de artikelen dienovereenkomstig aangevuld worden teneinde ervoor te zorgen dat de ontworpen regeling probleemloos begrepen kan worden.

Daarbij moet meer bepaald niet verwezen worden naar de situatie waarin de regering “niet tot de bescherming en evenmin tot de inschrijving [van het goed] op de bewaarlijst is overgegaan”, maar naar de situatie waarin de regering “beslist heeft niet tot de bescherming en evenmin tot de inschrijving van het goed op de bewaarlijst over te gaan”.

Voorts dient het advies van de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel hoe dan ook een “eensluidend advies” te zijn, indien de regering beslist over te gaan tot de bescherming of tot de inschrijving op de bewaarlijst van bepaalde delen van het goed in kwestie.

#### Artikel 24

Naast het feit dat in de Nederlandse tekst van paragraaf 2 de woorden “artikel 23, paragraaf 3” dienen te worden vervangen door de woorden “artikel 22, paragraaf 3”, stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar overeen: in de Franse tekst zijn de woorden “ou du Gouvernement est compétent en application des articles 29 et 30” zinloos, en het stedenbouwkundig college wordt wel in de Nederlandse tekst vermeld, maar niet in de Franse tekst.

Artikel 24 moet in het licht van die opmerkingen worden herzien.

#### Artikel 25

Het derde lid van paragraaf 4 en paragraaf 5 overlappen elkaar.

Een van die twee onderverdelingen moet worden weggelaten.

### Artikel 27

Zoals in de bespreking van het artikel wordt uitgelegd, wordt in artikel 27 een regel vastgesteld die afwijkt van de regeling bepaald in artikel 194/1, § 1, van het BWRO, luidens welk het onderzoek van de vergunningsaanvraag en de termijnen voorzien in de artikelen 156, 178 en 178/2, worden opgeheven (lees: opgeschort) vanaf de kennisgeving van het ontvangstbewijs van het volledige dossier van een voorstel of aanvraag tot bescherming die volledig of gedeeltelijk betrekking heeft op het door de aanvraag beoogde onroerend goed, tot aan de kennisgeving van de beslissing van de regering om de in de artikelen 222, 223 en 227 beoogde beschermingsprocedure al dan niet te starten.

Artikel 27 is evenwel zo gesteld dat het enkel zou moeten worden toegepast in geval van een aanvraag tot bescherming of tot inschrijving op de bewaarlijst. Het heeft dus geen betrekking op het geval waarin de Koninklijke commissie voor monumenten en landschappen een voorstel – en niet een aanvraag – in die zin zou doen.<sup>52</sup>

De vraag rijst of de steller van het voorontwerp niet ook naar de “voorstellen” wil verwijzen, in plaats van enkel naar de “aanvragen”. In artikel 194/1, § 1, van het BWRO wordt naar allebei verwezen.

De voorliggende bepaling moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval worden herzien om iedere onduidelijkheid weg te nemen.

### Artikel 28

De afdeling Wetgeving begrijpt niet wat in paragraaf 2 wordt bedoeld met de woorden “of, indien niet, bij het verstrijken van de termijn die door deze bepaling wordt voorzien”. Als daarmee het geval wordt bedoeld waarin de gemachtigde ambtenaar zou hebben nagelaten een ontvangstbewijs van het volledige dossier te verstrekken, dienen de woorden “of, indien niet,” te worden vervangen door de woorden “of, bij gebreke van een ontvangstbewijs van het volledige dossier,”.

De bepaling moet worden herzien zodat duidelijk naar voren komt welke betekenis de steller van het voorontwerp eraan wil geven.

### Artikel 29

De uitdrukking “op elk moment” die in het eerste lid wordt gebruikt, wekt de indruk dat de aanvrager geen termijn toebedeeld krijgt om de zaak bij de regering aanhangig te maken, hetgeen problemen doet rijzen ten aanzien van de rechtszekerheid en niet verdedigbaar lijkt in het licht van het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie.

---

<sup>52</sup> Zie artikel 222, § 1, eerste lid, 2°, van het BWRO.

In de ontworpen regeling zou de procedure voor de aanvraag van een vergunning in theorie immers onbeperkt hangende kunnen blijven ingeval de gemachtigde ambtenaar zich niet binnen de voorgeschreven termijn zou hebben uitgesproken en de vergunningsaanvrager ervan zou afzien de zaak bij de regering aanhangig te maken.

Aangezien het voorliggende voorontwerp berust op de door de steller aangevoerde noodzaak de stedenbouwkundige vergunning in kwestie snel af te geven, kan echter niet worden aanvaard dat het ontworpen dispositief, dat op dat snelheidsvereiste steunt om van het gemene recht af te wijken, aan de vergunningsaanvrager geen enkele termijn oplegt om de zaak bij de regering aanhangig te maken opdat de regering zich in de plaats van de gemachtigde ambtenaar kan uitspreken in het geval dat deze laatste zijn beslissing niet binnen de hem toebedeelde termijn zou hebben genomen.

Voorts wordt in artikel 29 verwezen naar de procedure waarin artikel 30 voorziet en die een termijn van twintig dagen voorschrijft “vanaf de ontvangst van de beslissing van de gemachtigde ambtenaar”. Een dergelijke verwijzing is zinloos, aangezien in het geval dat bij artikel 29 wordt geregeld helemaal geen sprake is van een beslissing van de gemachtigde ambtenaar.

Kortom, artikel 29 moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien, en aan de aanvrager moet een termijn worden opgelegd om de zaak in het beoogde geval bij de regering aanhangig te maken.

### Artikel 32

De machtiging die artikel 32 aan de regering verleent, houdt in dat de regering de proceduretermijnen waarin het BWRO voorziet en waarin het voorliggende voorontwerp niet voorziet, met ten hoogste een derde kan inkorten. Die machtiging bevat geen duidelijke criteria die de regering daartoe moet hanteren. In dat opzicht vormen “de behoeften van de in Hoofdstuk III bedoelde behandeling van de vergunningsaanvraag”, waarvan artikel 32 melding maakt, geen voldoende duidelijk criterium, aangezien het voorontwerp hoe dan ook enkel op “de in Hoofdstuk III bedoelde behandeling van de vergunningsaanvraag” toepasselijk beoogt te zijn.

Artikel 32 zou dan ook moeten worden aangevuld zodat het, met inachtneming van het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie, de objectieve en duidelijke criteria bepaalt die de regering in aanmerking moet nemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET