CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.529/4
du 20 mai 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'instaurant une dispense temporaire et exceptionnelle de permis d'urbanisme pour certains actes et travaux rendus nécessaires par un afflux massif de personnes déplacées'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.529/4
van 20 mei 2022

over

een ontwerp van besluit de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot invoering van een tijdelijke en uitzonderlijke vrijstelling van de stedenbouwkundige vergunning voor bepaalde handelingen en werken die noodzakelijk zijn geworden door een massale toestroom van vluchtelingen'

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

Le 16 mai 2022, 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'instaurant une dispense temporaire et exceptionnelle de permis d'urbanisme pour certains actes et travaux rendus nécessaires par un afflux massif de personnes déplacées'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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 20 mai 2022.

*

Op 16 mei 2022 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot invoering van een tijdelijke en uitzonderlijke vrijstelling van de stedenbouwkundige vergunning voor bepaalde handelingen en werken die noodzakelijk zijn geworden door een massale toestroom van vluchtelingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2022.

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

*

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de volgende omstandigheden :

• er is een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne die onder de tijdelijke bescherming van richtlijn 2001/55/EG vallen ;

• momenteel meld en zich dagelijks 2000 personen aan in België om dat statuut te verkrijgen ;

• er wordt geschat dat er in totaal 78.000 Oekraïners in België zullen worden opgevangen, waarvan 60% nood zullen hebben aan opvang georganiseerd door de overheid ;

• voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt verwacht dat er opvang wordt voorzien voor 10.000 à 12.000 personen ;

• het aantal bestaande opvangplaatsen ligt een pak lager dan dat cijfer ;

• de huidige vergunningsvrijstelling voor personen die om internationale bescherming verzoeken, is beperkt tot pan den die onder een vloeroppervlakte van 1.000 m^2 vallen ;

• de rechtszekerheid en de activatie van richtlijn 2001/55/EG vereist dat er zo snel mogelijk iets moet worden gedaan aan de belemmering die de verplichting tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met zich meebrengt in de zoektocht naar bestaande panden of andere opties van tijdelijk gebruik die in aanmerking kunnen komen als geschikte opvangstructuren voor vluchtelingen.

Gelet op de humanitaire situatie is het dus belangrijk om zo snel mogelijk een bijkomende vergunningsvrijstelling te creëren voor opvangstructuren. Het is derhalve niet mogelijk om het advies van de Raad van State in een termijn van 60 dagen aan te vragen en zelfs niet in een termijn van 30 dagen ».

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 2, § 3, 5°, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test de l'égalité des chances', l'obligation d'établir un rapport sur l'égalité des chances, appelé « test d'égalité des chances », n'est pas d'application aux projets pour lesquels l'avis de la section de législation est demandé dans le délai de cinq jours ouvrables.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

Si l'auteur du projet entend néanmoins accomplir cette formalité et en faire mention au préambule, il le fera sous la forme d'un considérant et non d'un visa.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Le préambule de l'arrêté en projet mentionne notamment ce qui suit :

« Considérant que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de Bruxelles Mobilité, de Bruxelles Environnement, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte (ci-après 'l'arrêté dispenses') prévoit une dispense de permis d'urbanisme, pour 'la modification temporaire de destination ou d'utilisation soumise à permis d'urbanisme de tout ou partie d'un immeuble, avec ou sans travaux, en vue de permettre, à titre gratuit, l'accueil de jour ou de nuit des demandeurs de protection internationale' aux conditions qu'il détermine ;

Que, toutefois, l'article 2/4 de cet arrêté précise que les dispenses qu'il prévoit ne sont pas applicables aux actes et travaux repris aux annexes A et B du [Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après : le CoBAT] ni, en ce qui concerne les actes et travaux temporaires, à ceux qui sont repris 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 ;

Considérant que les centres d'accueil pour les demandeurs de protection internationale sont des équipements d'intérêt collectif ou de service public et nécessitent donc, en application de la rubrique 24 de l'annexe B du CoBAT, un rapport d'incidences s'ils dépassent une superficie de plancher de 1.000 m^2 ;

Considérant que, si le cadre mis en place par l'arrêté dispenses est pertinent en temps normal (le nombre de candidats réfugiés permettant d'accueillir ceux-ci soit dans de petites structures bénéficiant de la dispense de permis, soit de disposer du temps nécessaire à obtenir le permis requis pour une structure plus importante), ce n'est pas le cas dans la situation tout à fait exceptionnelle à laquelle l'Union européenne toute entière doit actuellement répondre (le nombre de candidats réfugiés étant à ce point important qu'il y a un besoin urgent d'un nombre de structures d'accueil de taille importante) ;

Considérant qu'il apparait indispensable, pour pouvoir répondre au caractère urgent et exceptionnel de la situation, de lever la restriction à la dispense de permis prévue à l'article 2/4 de l'arrêté dispenses ;

[…]

Considérant que l'exception que le présent arrêté met en place n'est pas contraire aux exigences :

[…]

– du CoBAT, et plus spécifiquement de la rubrique 24 de son annexe B, dès lors qu'elle constitue une mesure d'exécution de la directive 2001/55 ».

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

1.2. L'article 98, § 2, du CoBAT dispose comme suit :

« Le Gouvernement peut arrêter la liste des travaux et actes qui, en raison de leur minime importance ou de l'absence de pertinence de cette exigence pour les actes et travaux considérés, ne requièrent pas un permis. Cette liste n'est pas applicable aux actes et travaux qui portent sur un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement ».

L'article 175/1 du CoBAT prévoit :

« § 1er. Sont soumis à une évaluation préalable des incidences, les projets publics et privés qui, notamment en raison de leur dimension, leur nature ou leur localisation, peuvent porter atteinte de manière sensible à l'environnement ou au milieu urbain ou avoir des répercussions sociales ou économiques importantes.

Lorsqu'un projet soumis à évaluation préalable des incidences en application de la présente section doit également faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur une réserve naturelle, une réserve forestière ou un site Natura 2000 conformément à l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature, l'étude d'incidences sur l'environnement ou le rapport d'incidences sur l'environnement intègre l'évaluation appropriée requise en vertu de cette ordonnance.

§ 2. On entend par 'incidences d'un projet' les effets notables, directs et indirects, à court et à long termes, temporaires ou permanents de ce projet, en ce compris les effets susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné, sur :

1° la population et la santé humaine ;

2° la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, transposées par l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature ;

3° les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, la consommation d'énergie et l'environnement sonore ;

4° les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage, en ce compris le patrimoine immobilier ;

5° l'urbanisme, la mobilité globale et les domaines social et économique ;

6° l'interaction entre les facteurs visés aux points précédents.

§ 4. Lorsque l'administration constate que le projet soumis à demande de certificat ou de permis est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre Région, d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté notablement le demande, ou encore dans le cas visé à l'article 6, § 5*bis*, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 aout 1980, le dossier de demande accompagné du document d'évaluation préalable des incidences et des informations éventuelles sur les incidences transfrontalières est transmis aux autorités compétentes de cette autre Région, de cet autre État membre de l'Union européenne ou de cet autre État partie à la Convention d'Espoo.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

Le Gouvernement détermine :

1° les instances chargées de la transmission des documents aux autorités visées à l'alinéa précédent ;

2° les modalités selon lesquelles les autorités compétentes de la Région ou de l'État susceptibles d'être affectés peuvent participer à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement ;

3° les modalités suivant lesquelles le dossier de demande accompagné du document d'évaluation préalable des incidences et des informations éventuelles sur les incidences transfrontalières sont communiquées aux autorités visées à l'alinéa précédent.

4° les modalités suivant lesquelles les décisions prises sur les demandes de permis sont communiquées aux autorités visées à l'alinéa précédent.

5° les modalités selon lesquelles les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale doivent réagir lorsque la réalisation d'un projet sur le territoire d'une autre Région ou d'un autre État membre est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale.

[…] ».

En substance, le CoBAT met en place un régime d'évaluation des incidences qui nécessite soit la réalisation d'une étude d'incidences, pour les projets susceptibles d'avoir un impact considérable sur l'environnement, soit la réalisation d'un rapport d'incidences, pour les projets susceptibles d'avoir un impact moindre sur l'environnement.

S'agissant de ces derniers, l'article 175/15, § 1er, du CoBAT dispose :

« Sont soumis à un rapport d'incidences les projets mentionnés à l'annexe B du présent Code et qui ne sont pas mentionnés à l'annexe A.

La liste des projets repris à l'annexe B est arrêtée en tenant compte de la nature, des dimensions ou de la localisation de ceux-ci, ainsi que des critères de sélection listés à l'annexe E ».

En vertu de l'article 175/16 du CoBAT, le rapport d'incidences doit être joint à la demande de permis.

La rubrique 24 de l'annexe B vise les « équipements d'intérêt collectif ou de service public dont la superficie de plancher dépasse 1.000 m², exception faite de la superficie de plancher éventuellement occupée par des espaces de stationnement pour véhicules à moteur, ou dont les installations couvertes et à l'air libre occupent plus de 5.000 m² de superficie au sol ».

Il résulte de ces dispositions que, pour les équipements mentionnés dans la rubrique 24 de l'annexe B et que, ainsi qu'il ressort du préambule, le Gouvernement entend soumettre au régime de dispense de permis organisé par le projet, le législateur a entendu imposer la réalisation préalable d'un rapport d'incidences, lequel doit être joint à la demande de permis, en vue de permettre à l'autorité délivrante d'apprécier les incidences éventuelles du projet sur l'environnement.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

1.3. À propos des actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme en vertu du titre II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008, l'article 2/4 de cet arrêté précise que le régime de dispense de permis ne s'applique pas, notamment, aux « actes et travaux repris au sein des annexes A et B du CoBAT ».

1.4. Au vu des éléments ainsi rappelés, la question se pose de savoir si, compte tenu de l'article 175/15 du CoBAT, l'habilitation contenue à l'article 98, § 2, du CoBAT permet au Gouvernement de dispenser de permis, au titre des situations pour lesquelles l'exigence d'un permis peut valablement être considérée comme sans pertinence, des actes et travaux que le législateur a entendu expressément soumettre, non seulement à un permis d'urbanisme, mais également à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement. Il ne peut être tenu pour acquis que tel est le cas. En effet, dès lors que le législateur bruxellois a lui-même déterminé, au travers de l'annexe B du CoBAT, les projets pour lesquels l'établissement d'un rapport d'incidences est requis, il parait logique de conclure que de tels actes et travaux se situent en dehors du champ d'application de l'article 98, § 2, du CoBAT, et ce pour le motif que des actes et travaux considérés par le législateur comme nécessitant l'établissement d'un rapport d'incidences ne paraissent pas pouvoir être qualifiés, au sens de l'article 98, § 2, du CoBAT, de situations pour lesquelles l'exigence d'un permis serait sans pertinence.

Une conclusion différente s'imposerait si l'article 98, § 2, du CoBAT était rédigé en ce sens que les actes et travaux soumis par le législateur à l'obligation d'établir un rapport d'incidences peuvent aussi être qualifiés d'actes pour lesquels l'exigence d'un permis est sans pertinence, mais tel n'est pas le cas.

Une incertitude demeure dès lors quant à savoir si l'habilitation prévue par l'article 98, § 2, du CoBAT permet au Gouvernement de dispenser de permis d'urbanisme – et, par voie de conséquence, de l'obligation d'établir un rapport d'incidences – les équipements d'intérêt collectif ou de service public dont la superficie de plancher dépasse 1.000 m², exception faite de la superficie de plancher éventuellement occupée par des espaces de stationnement pour véhicules à moteur, ou dont les installations couvertes et à l'air libre occupent plus de 5.000 m² de superficie au sol, qui sont mentionnés à la rubrique 24 de l'annexe B du CoBAT et, à ce titre, sont soumis, par l'ordonnance, à l'obligation d'établir un rapport d'incidences.

Pour lever cette incertitude et garantir la sécurité juridique, spécialement à l'égard des personnes appelées à être hébergées dans les lieux d'accueil concernés, il serait indiqué d'envisager une modification du CoBAT en vue d'y clarifier la portée de l'habilitation figurant en son article 98, § 2, quant à la possibilité d'appliquer le régime de la dispense de permis à des actes et travaux soumis par l'ordonnance à l'obligation d'établir un rapport d'incidences.

C'est sous cette importante réserve que les observations qui suivent sont formulées

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

2. Dès lors que l'arrêté en projet met en place un mécanisme dérogatoire permanent [1] aux règles contenues dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008, il se recommande de procéder par la modification de cet arrêté et non par l'adoption d'un dispositif autonome, tel celui prévu par l'arrêté en projet.

Procéder par arrêté modificatif plutôt que par arrêté autonome est en effet de nature à mieux garantir la lisibilité de la norme, et, par voie de conséquence, la sécurité juridique.

L'arrêté en projet gagnerait donc à être revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les dispositions visées aux alinéas 1er à 3 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Ces alinéas seront donc omis.

2. Ce n'est que s'il est lui-même modifié – conformément à l'observation générale n° 2 – que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 doit être visé au préambule. À défaut, il n'y aura pas lieu de le viser, mais il pourra figurer au préambule sous la forme d'un considérant.

Par ailleurs, il y a lieu de mentionner que cet arrêté a été modifié « en dernier lieu » par l'arrêté du 17 mars 2022.

Le préambule sera réexaminé à la lumière de ces observations.

3. Selon l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973,

> « [l]orsque, par application de l'alinéa 1er, 3°, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté ».

En l'espèce, le préambule du projet ne reproduit pas la motivation de l'urgence qui figure dans la lettre de demande d'avis.

Il y sera remédié.

[1] Si les mises en œuvre successives de ce mécanisme seront liées à des décisions de la Commission européenne ayant vocation à s'appliquer de manière temporaire pendant deux ans à chaque fois, il n'en reste pas moins que le mécanisme dérogatoire mis en place par le texte en projet a, lui, vocation à être permanent.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

DISPOSITIF

Articles 1er et 4

Dans le système mis en place par l'arrêté en projet, le régime de dispense ne s'appliquera qu'à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision prise en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE, jusqu'à la date à laquelle prend fin la mesure de protection temporaire activée par cette décision (article 1er du projet).

Dans le même temps, l'hébergement des personnes dans les lieux bénéficiant de la dispense de permis ne peut excéder un délai de deux ans à dater du premier jour de leur occupation (article 4 du projet).

Dans le système ainsi prévu, des personnes pourraient donc être hébergées dans les lieux concernés pendant une période de deux ans, qui prendrait fin postérieurement à l'expiration de la période de validité de la dispense de permis d'urbanisme : il en irait ainsi des personnes dont l'hébergement dans ces lieux a commencé postérieurement à l'entrée en vigueur de la mesure de protection activée en vertu de l'article 5, § 1er.

Aux fins d'éviter toute difficulté à cet égard, il se recommande de prévoir, soit que l'hébergement prend fin à l'expiration de la période de deux ans, soit une dispense de permis d'urbanisme plus longue, de manière à éviter que des bâtiments et installations, ou leur destination ou utilisation, soient maintenus en l'état, alors que la dispense de permis d'urbanisme prévue par le texte en projet ne leur serait plus applicable [2].

*

[2] Comparer, par exemple, avec l'article R.IV.1-1 de la partie règlementaire du Code du développement territorial, point P « Constructions et installations provisoires » de la nomenclature, 10°, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 2022 (*M.B.* 10 mai 2022)

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

"Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de volgende omstandigheden:

• er is een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne die onder de tijdelijke bescherming van richtlijn 2001/55/EG vallen;

• momenteel melden zich dagelijks 2000 personen aan in België om dat statuut te verkrijgen;

• er wordt geschat dat er in totaal 78.000 Oekraïners in België zullen worden opgevangen, waarvan 60% nood zullen hebben aan opvang georganiseerd door de overheid;

• voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt verwacht dat er opvang wordt voorzien voor 10.000 à 12.000 personen;

• het aantal bestaande opvangplaatsen ligt een pak lager dan dat cijfer;

• de huidige vergunningsvrijstelling voor personen die om internationale bescherming verzoeken, is beperkt tot panden die onder een vloeroppervlakte van 1.000 m² vallen;

• de rechtszekerheid en de activatie van richtlijn 2001/55/EG vereist dat er zo snel mogelijk iets moet worden gedaan aan de belemmering die de verplichting tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met zich meebrengt in de zoektocht naar bestaande panden of andere opties van tijdelijk gebruik die in aanmerking kunnen komen als geschikte opvangstructuren voor vluchtelingen.

Gelet op de humanitaire situatie is het dus belangrijk om zo snel mogelijk een bijkomende vergunningsvrijstelling te creëren voor opvangstructuren. Het is derhalve niet mogelijk om het advies van de Raad van State in een termijn van 60 dagen aan te vragen en zelfs niet in een termijn van 30 dagen."

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

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

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 2, § 3, 5°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 'tot invoering van de gelijkekansentest', is de verplichting om een verslag op te stellen over de gelijke kansen, 'gelijkekansentest' genoemd, niet van toepassing op ontwerpen waarover het advies van de afdeling Wetgeving wordt gevraagd binnen een termijn van vijf werkdagen.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

Indien de steller van het ontwerp dat vormvereiste toch wenst te vervullen en er melding van wil maken in de aanhef, dient dat te gebeuren in de vorm van een overweging en niet in een aanhefverwijzing.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt onder andere het volgende gesteld:

"Overwegende dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het advies van de gemachtigde ambtenaar, van de gemeente, van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, van Brussel Mobiliteit, van Leefmilieu Brussel, van de overlegcommissie, evenals van de speciale regelen van openbaarmaking of van de medewerking van een architect (hieronder 'vrijstellingsbesluit') voorziet in een vrijstelling van een bouwvergunning voor 'de tijdelijke aan een stedenbouwkundige vergunning onderworpen bestemmings- of gebruikswijziging van het hele gebouw of van een deel ervan, met of zonder werken, om gratis dag- en/of nachtopvang voor personen die om internationale bescherming verzoeken', onder de voorwaarden die het vaststelt;

Dat artikel 2/4 van dit besluit evenwel preciseert dat de daarin voorziene vrijstellingen niet van toepassing zijn op de handelingen en werken opgenomen in de bijlagen A en B van het BWRO, evenmin als, wat tijdelijke handelingen en werken betreft, op die opgenomen in de bijlagen I en II van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten;

Overwegende dat opvangcentra voor internationale beschermingzoekers voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten zijn en bijgevolg overeenkomstig punt 24 van bijlage B van het BWRO een effectenverslag vereisen indien zij een vloeroppervlakte van meer dan 1 000 m² overschrijden;

Overwegende dat het kader van het vrijstellingsbesluit is weliswaar relevant in normale tijden (het aantal vluchtelingenaanvragers maakt het mogelijk hen op te vangen in kleine structuren die in aanmerking komen voor de vrijstelling van vergunning, of over de nodige tijd te beschikken om de vereiste vergunning voor een grotere structuur te verkrijgen), doch dit is niet het geval in de zeer uitzonderlijke situatie waarop de gehele Europese Unie thans moet reageren (het aantal vluchtelingenaanvragers is zo groot dat er een dringende behoefte is aan een dienovereenkomstig aantal grote opvangstructuren);

Overwegende dat het om aan het dringende en uitzonderlijke karakter van de situatie tegemoet te komen noodzakelijk is om de in artikel 2/4 van het vrijstellingsbesluit voorziene beperking van vergunningsvrijstelling op te heffen;

(…)

Overwegende dat de uitzondering van artikel 2/4 van dit wijzigingsbesluit niet in strijd is met de vereisten:

(…)

- [van] het BWRO, en meer bepaald punt 24 van bijlage B, aangezien het gaat om een maatregel ter uitvoering van richtlijn 2001/55."

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

1.2. Artikel 98, § 2, van het BWRO luidt als volgt:

"De Regering kan de lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang of ontbrekende relevantie van dit vereiste voor de in overweging genomen handelingen en werken, geen vergunning vereist is. De lijst is evenwel niet van toepassing op de handelingen en werken aan een goed dat is beschermd of ingeschreven op de bewaarlijst of waarvoor de inschrijvings- of beschermingsprocedure geopend is."

Artikel 175/1 van het BWRO bepaalt het volgende:

"§ 1. Een voorafgaande effectenbeoordeling is vereist voor de openbare en particuliere projecten die onder meer door hun omvang, aard of ligging het leefmilieu of het stedelijk milieu ingrijpend kunnen aantasten, of die belangrijke sociale of economische gevolgen kunnen hebben.

Wanneer een project onderworpen aan een voorafgaande effectenbeoordeling in toepassing van deze afdeling ook het voorwerp moet uitmaken van een passende beoordeling van zijn effecten op een natuurreservaat, een bosreservaat of een Natura 2000-gebied in overeenstemming met de ordonnantie van 1 maart 2012 betreffende het natuurbehoud, zal de milieueffectenstudie of het milieueffectenrapport de passende beoordeling die krachtens deze ordonnantie is vereist, omvatten.

§ 2. Onder 'effecten van een project' verstaat men de aanzienlijke, rechtstreekse en indirecte, tijdelijke of permanente effecten op korte en lange termijn van dit project, met inbegrip van effecten die kunnen volgen uit de kwetsbaarheid van het project voor het risico van zware ongevallen en/of relevante rampen voor het betrokken project, op:

1° de bevolking en de volksgezondheid;

2° de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor de soorten en habitats die worden beschermd op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, evenals Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, beide omgezet door de ordonnantie van 1 maart 2012 betreffende het natuurbehoud;

3° land, bodem, water, lucht, klimaat, energieverbruik en geluid;

4° de materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap, met inbegrip van het onroerend erfgoed;

5° de stedenbouw, de globale mobiliteit en de sociale en economische domeinen;

6° de samenhang tussen de in de vorige punten genoemde factoren.

§ 4. Wanneer de administratie vaststelt dat het project dat wordt voorgelegd tot aanvraag van een attest of een vergunning belangrijke gevolgen kan hebben voor het leefmilieu van een ander Gewest, een andere lidstaat van de Europese Unie of een andere Staat-medeondertekenaar van het Verdrag van Espoo van 25 februari 1991 inzake milieueffectrapportage in een grensoverschrijdend verband, of wanneer een lidstaat die aanzienlijk kan benadeeld worden het vraagt, of in het geval bedoeld in artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, wordt het aanvraagdossier samen met het voorafgaand milieueffectenrapport en eventuele informatie over de grensoverschrijdende effecten overgemaakt aan de bevoegde autoriteiten van dit andere Gewest, deze andere lidstaat van de Europese Unie of deze andere Staat-medeondertekenaar van het Verdrag van Espoo.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

De Regering bepaalt:

1° de instanties die belast zijn met het overmaken van de documenten aan de in voorgaand lid bedoelde autoriteiten;

2° de modaliteiten volgens welke de bevoegde autoriteiten van Gewesten of Staten die getroffen kunnen worden, mogen deelnemen aan de evaluatieprocedure van de milieueffecten;

3° de modaliteiten volgens welke het aanvraagdossier samen met het voorafgaand milieueffectenrapport en eventuele informatie over de grensoverschrijdende effecten alsook de opvolgingsmodaliteiten, aan de in voorgaand lid bedoelde autoriteiten worden bekendgemaakt.

4° de modaliteiten volgens dewelke de genomen beslissingen aangaande de vergunningsaanvragen worden medegedeeld aan de overheden vermeld in het vorig lid.

5° de modaliteiten volgens dewelke de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dienen te handelen wanneer de uitvoering van een project op het grondgebied van een ander Gewest of een andere lidstaat belangrijke gevolgen kan hebben voor het leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

(…)."

Samengevat voert het BWRO een regeling van effectbeoordeling in die ertoe noopt dat ofwel een effectenstudie wordt uitgevoerd voor projecten die een aanzienlijke impact kunnen hebben op het leefmilieu, ofwel een effectenverslag wordt opgemaakt voor projecten met een minder grote impact op het leefmilieu.

In verband met die laatste categorie van projecten stelt artikel 175/15, § 1, van het BWRO het volgende:

"Aan een effectenverslag worden onderworpen, de projecten vermeld in bijlage B van dit Wetboek die niet zijn vermeld in bijlage A.

De lijst van de projecten hernomen in bijlage B wordt vastgelegd rekening houdend met hun aard, hun afmetingen of hun ligging, evenals met de selectiecriteria opgesomd in bijlage E."

Krachtens artikel 175/16 van het BWRO moet het effectenrapport bij de vergunningsaanvraag worden gevoegd.

Punt 24 van bijlage B heeft betrekking op "voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten met een vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m², met uitzondering van de vloeroppervlakte die eventueel wordt ingenomen door motorvoertuigen of waarvan de overdekte inrichtingen en de inrichtingen in de open lucht meer dan 5.000 m² vloeroppervlakte innemen".

Uit die bepalingen vloeit voort dat de wetgever van plan was een voorafgaand effectenverslag te verplichten voor de voorzieningen die in punt 24 van bijlage B worden vermeld en die de regering, zoals uit de aanhef blijkt, wil onderwerpen aan de ontworpen regeling voor vrijstelling van vergunning. Dat verplichte voorafgaande effectenverslag moet worden gevoegd bij de vergunningsaanvraag, zodat de vergunningverlenende overheid in staat is de mogelijke effecten van het project op het leefmilieu te beoordelen.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

1.3. Wat betreft de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning krachtens titel II van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008, wordt in artikel 2/4 van dat besluit gesteld dat de regeling van vrijstelling van vergunning niet van toepassing is op onder andere "de handelingen en werken, opgenomen in de bijlagen A en B van het BWRO".

1.4. Gelet op de aldus in herinnering gebrachte gegevens en rekening houdend met artikel 175/15 van het BWRO, stelt zich de vraag of de regering op basis van de machtiging die vervat ligt in artikel 98, § 2, van het BWRO, een vrijstelling van vergunning kan verlenen voor handelingen en werken in zoverre het gaat om situaties waarvoor het vereiste van een vergunning met recht als irrelevant kan worden beschouwd, terwijl de wetgever uitdrukkelijk de bedoeling had om die handelingen en werken te onderwerpen niet alleen aan een stedenbouwkundige vergunning, maar tevens aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling. Men kan er niet van uitgaan dat dat het geval is. Aangezien de Brusselse wetgever in bijlage B van het BWRO zelf heeft bepaald voor welke projecten een effectenverslag moet worden opgesteld, lijkt het immers logisch te besluiten dat dergelijke handelingen en werken buiten het toepassingsgebied van artikel 98, § 2, van het BWRO vallen, en wel om de reden dat handelingen en werken waarvoor de wetgever een effectenverslag noodzakelijk acht, niet lijken te kunnen worden beschouwd als situaties waarvoor het vereiste van een vergunning irrelevant zou zijn in de zin van artikel 98, § 2, van het BWRO.

Men zou anders moeten concluderen wanneer artikel 98, § 2, van het BWRO zo gesteld zou zijn dat handelingen en werken waarvoor de wetgever het opstellen van een effectenverslag verplicht maakt, eveneens kunnen worden beschouwd als handelingen waarvoor het vereiste van een vergunning irrelevant is, hetgeen echter niet het geval is.

Er blijft dan ook nog onzekerheid bestaan omtrent de vraag of de regering op grond van de machtiging die vervat ligt in artikel 98, § 2, van het BWRO kan voorzien in een vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning – en bijgevolg ook van de verplichting om een effectenverslag op te stellen – voor de voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten met een vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m², met uitzondering van de vloeroppervlakte die eventueel wordt ingenomen door motorvoertuigen, of waarvan de overdekte inrichtingen en de inrichtingen in de open lucht meer dan 5.000 m² vloeroppervlakte innemen, die vermeld worden in punt 24 van bijlage B van het BWRO en die in die hoedanigheid vallen onder de door de ordonnantie opgelegde verplichting een effectenverslag op te stellen.

Teneinde die onduidelijkheid te verhelpen en de rechtszekerheid te waarborgen, vooral ten aanzien van de personen die opvang moeten krijgen in de betreffende opvangplaatsen, is het aangewezen een wijziging aan te brengen in het BWRO, ter verduidelijking van de draagwijdte van de machtiging vervat in artikel 98, § 2, wat betreft de mogelijke toepassing van de regeling die voorziet in de vrijstelling van vergunning voor handelingen en werken waarvoor de ordonnantie het opstellen van een effectenverslag verplicht stelt.

De hiernavolgende opmerkingen worden onder dat belangrijke voorbehoud gemaakt.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

2. Aangezien het ontwerpbesluit een permanente regeling[1] invoert waarmee wordt afgeweken van de regels van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008, is het aanbevolen om te werk te gaan met een wijziging van dat besluit en niet met de vaststelling van een op zichzelf staande bepaling, zoals die welke vervat ligt in het ontwerpbesluit.

Ten opzichte van een op zichzelf staand besluit biedt een wijzigingsbesluit immers een grotere garantie voor de leesbaarheid van de regel en bijgevolg ook voor de rechtszekerheid.

Het verdient aanbeveling het ontwerpbesluit dienovereenkomstig te herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De bepalingen die in het eerste tot het derde lid worden vermeld, verlenen het ontworpen besluit geen rechtsgrond.

Die leden moeten dus worden weggelaten.

2. Slechts ingeval het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 november 2008 zelf ook wordt gewijzigd – overeenkomstig algemene opmerking 2 – dient dat besluit in de aanhef te worden vermeld. In het andere geval is er geen reden om ernaar te verwijzen, maar kan het wel in de vorm van een overweging in de aanhef staan.

Voorts dient te worden vermeld dat dat besluit "laatstelijk" gewijzigd is bij het besluit van 17 maart 2022.

De aanhef dient in het licht van deze opmerkingen opnieuw te worden onderzocht.

3. Volgens artikel 84, § 1, tweede lid 2, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973

> "[wordt, w]anneer met toepassing van het eerste lid, 3°, om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, (…) de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit overgenomen".

In casu wordt de motivering van het verzoek om spoedbehandeling die in de brief met de adviesaanvraag staat, niet overgenomen in de aanhef van het ontwerp.

Dat dient te worden rechtgezet.

[1] De opeenvolgende toepassingen van die regeling worden weliswaar gekoppeld aan beslissingen van de Europese Commissie die bedoeld zijn om tijdelijk van toepassing te zijn gedurende telkens twee jaar, maar dat neemt niet weg dat de bij de ontwerptekst ingevoerde afwijkingsregeling zelf bedoeld is om permanent van toepassing te zijn.

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 4

In het systeem dat het ontworpen besluit invoert, is de vrijstellingsregeling slechts van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit dat genomen wordt krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG, tot de datum waarop de tijdelijke beschermingsmaatregel die door dat besluit geactiveerd is, afloopt (artikel 1 van het ontwerp).

Tegelijkertijd mag de opvang van personen in plaatsen waarvoor een vrijstelling van vergunning geldt, niet langer duren dan twee jaar, te rekenen vanaf de eerste dag van de ingebruikname van die plaatsen (artikel 4 van het ontwerp).

In het aldus ingevoerde systeem zou het dus mogelijk zijn dat personen in de betreffende plaatsen worden opgevangen gedurende een periode van twee jaar die pas afloopt nadat de geldigheidsperiode van de stedenbouwkundige vergunning verstreken is: dat zou het geval zijn voor personen wier opvang in die plaatsen begonnen is na de inwerkingtreding van de beschermingsmaatregel die geactiveerd is krachtens artikel 5, § 1.

Teneinde elk probleem in dat verband te vermijden, is het aanbevolen om hetzij erin te voorzien dat de opvang eindigt na afloop van de periode van twee jaar, hetzij te voorzien in een langere vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning. Zo kan men vermijden dat gebouwen en voorzieningen, of hun bestemming of gebruik, ongewijzigd gehandhaafd blijven terwijl ze niet meer zouden vallen onder de vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning waarin de ontworpen tekst voorziet.[2]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[2] Vergelijk bijvoorbeeld met artikel R.IV.1-1 van het reglementair deel van het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, punt P "Bouwwerken en tijdelijke installaties" van de nomenclatuur, 10°, gewijzigd bij het besluit van de Waalse Regering van 4 mei 2022 (*B.S.* 10 mei 2022).

‡LW-DBFWPCCAH-HBFCJUQ‡