



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.844/4
du 19 juin 2023

advies 73.844/4
van 19 juni 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 12 juin 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 cinq jours ouvrables, 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 quatrième chambre le 19 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2023.

*

Op 12 juni 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 vijf werkdagen 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 vierde kamer onderzocht op 19 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2023.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 :

« – L'avant-projet vise à mettre en place une procédure permettant de débloquer au plus vite un très important chantier d'importance suprarégionale à l'arrêt depuis juin 2021, arrêt aux implications multiples.

– L'importance et l'implication régionale et locale du dossier :

* La ligne de métro Nord-Albert, en cours de construction, relie la place Albert située Forest à la gare du Nord. Ce projet est destiné à augmenter le maillage des transports publics en Région de Bruxelles-Capitale ce qui aura pour conséquence favorable d'améliorer la mobilité des bruxellois. Le Projet Constitution, autorisé par un permis délivré à la STIB par le fonctionnaire délégué le 24 mai 2019, porte notamment sur la construction d'une nouvelle station (station Toots Thielemans) et des tunnels, dont une partie passe sous le Palais du Midi. Ce projet de grande envergure est situé en plein centre-ville.

* Le marché de travaux de ce projet a été attribué à la société momentanée Toots (ci-après SM Toots) constituée des entreprises Besix, Jan De Nul et Franki Construct, les études ayant fait l'objet d'un marché passé avec une association momentanée composée des bureaux Greish, Systra et SumProject. La technique spéciale de fondation alors retenue sous le Palais du Midi est celle dite du 'jet grouting'.

* 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.

* Après de nombreuses études sur lesquelles elle a été contrainte d'avancer seule vu l'absence d'une collaboration proactive de l'entrepreneur, la STIB a, fin juin 2022, adressé à la SM Toots un ordre modificatif, maintenant la technique du jet grouting mais adaptée, pour assurer la stabilité des parois étanches entourant le tunnel sous le Palais du Midi.

* En réponse à cet ordre, l'adjudicataire a, fin août 2022 chiffré des surcoûts totalement exorbitants (pour un montant plus élevé que le prix de la totalité du marché). En outre, l'entrepreneur a annoncé initialement un délai supplémentaire de pas moins de huit ans, porté ensuite à plus de dix ans de finalisation de l'ensemble du chantier. Sa fin, prévue pour 2025, n'interviendrait qu'en 2035. Cette position a bien entendu été formellement contestée par la STIB.

* L'ordre modificatif original a encore été amendé à certains égards et, en décembre 2022, ordre a été donné à la SM TOOTS de reprendre le chantier le 9 janvier 2023. Celle-ci a néanmoins, et contre toute attente, persisté dans son attitude de blocage et n'a pas déféré à l'ordre de reprise si bien qu'un procès-verbal de manquement a été dressé à son encontre, le 23 janvier 2023 à la suite de quoi différents échanges ont encore eu lieu entre parties.

* Le Gouvernement a pris acte, en sa séance du 25 mai 2023, de la problématique technique et contractuelle de l'exécution de la reprise en sous-œuvre du Palais du Midi dans le cadre du chantier d'exécution de ce permis d'urbanisme ;

* Le Collège des Bourgmestres et Échevins de la Ville de Bruxelles a pris, en sa séance du 07 juin 2023, notamment :

- acte de la problématique technique de l'exécution de la reprise en sous-œuvre du Palais du Midi telle que mentionnée dans la note du Gouvernement bruxellois ;

- Si le scénario 3 est retenu, sollicite une procédure accélérée pour réaliser la déconstruction rapide de l'intérieur du palais du midi, intégrant une étude d'incidences globale, une enquête publique et un avis de la commission de concertation ;

* L'option retenue et la nécessité d'y donner suite avant la fin de la session parlementaire en cours :

- Face à cette situation de blocage, la Région a approfondi diverses options, en concertation avec la STIB, la Ville de Bruxelles ainsi que d'autres intervenants tels les bureaux d'études et autres conseillers.

- Il est maintenant avéré que la poursuite de la construction sous le Palais du Midi, en utilisant la technique initialement prévue et visée dans le permis initial de 2019, serait opérationnellement très compliquée, extrêmement couteuse en suppléments, et trop longue à mettre en œuvre, au point de provoquer une prolongation très significative du chantier.

- 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, actuellement à l'arrêt, 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.

- Le changement de technique suppose toutefois une déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi. La déconstruction partielle a été explorée. Cependant, 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 à 'couper' le Palais diagonalement en deux. Une reconstruction partielle par la suite risque d'aboutir à une construction totalement 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.

- La déconstruction totale de l'intérieur du Palais du Midi est donc nettement plus indiquée et va de pair avec les travaux strictement nécessaires aux fondations du tunnel. La mise en œuvre de cette adaptation technique requiert la délivrance d'un permis d'urbanisme modificatif de celui du 24 mai 2019. Dans l'optique d'une démolition totale (excepté les façades), ce permis doit être précédé d'une étude d'incidences car celle-ci portera sur plus de 5000m² de commerces (annexe A du CoBAT, point 21)

- Les besoins impérieux et légitimes préoccupations exprimés ci-dessus supposent une délivrance (très) rapide du permis. Or, l'obtention d'un permis à droit constant mènerait à sa délivrance dans des délais incompatibles avec les objectifs poursuivis (au mieux durant le premier semestre 2025, au pire durant le second semestre de 2026)

• Le Gouvernement souhaite donc proposer au Parlement l'adoption d'une procédure accélérée, qui préserve les droits des tiers, 'sur mesure' exceptionnelle dans le cadre de la construction de la ligne de Métro Nord-Albert, pour le cas spécifique du Palais du Midi. Celle-ci 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.

* Il est indispensable de démarrer les études dès que possible :

• Dès l'adoption de l'Ordonnance, les administrations seraient alors tenues à des délais soutenus afin d'aboutir au plus tôt à la reprise du chantier.

• Les administrations sont prêtes, mais elles ont besoin d'un cadre légistique avant de démarrer les études.

• Pour cette raison le Gouvernement souhaite proposer au Parlement l'adoption du projet d'ordonnance durant cette session 2022-2023, i.e. avant les vacances parlementaires, afin que la STIB puisse démarrer les études sans plus attendre.

• Consulter Votre Conseil dans le délai de 30 jours, suivi de la suite du processus parlementaire, qui ne pourrait être repris qu'en septembre 2023 et ne s'achèverait, au mieux, que fin octobre 2023 n'est pas cohérent avec la nécessité d'avancer au plus vite. En effet, le processus de traitement du dossier serait ralenti d'au moins quatre mois, ce qui n'est pas négligeable ».

IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement motivées », le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours) ¹.

¹ Voir en ce sens, notamment, l'avis n° 70.434/1-2-3-4-VR donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet de loi devenu la loi-programme du 27 décembre 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2349/001, pp. 204-296.

2.1. En l'espèce, la motivation de l'urgence tend, avant tout, à démontrer pour quels motifs, selon l'auteur de l'avant-projet, il serait nécessaire que le législateur organise une procédure *ad hoc* « *one shot* » – c'est-à-dire dérogatoire 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 relative au Palais du Midi ² dans des délais plus brefs que ceux dans lesquels les règles en vigueur permettraient d'obtenir ce permis ³.

Or, il est de jurisprudence constante que la nécessité, du point de vue de son auteur, qu'il y aurait à adopter un texte législatif, et à l'adopter rapidement en vue de bénéficier immédiatement des avantages qu'il est censé procurer, ne suffit pas à soi seul à justifier qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) sans pouvoir recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours) ⁴.

Par ailleurs, l'argument fondé sur la volonté de l'auteur de l'avant-projet de faire en sorte que celui-ci soit adopté au cours de la session parlementaire 2022-2023, c'est-à-dire avant « les vacances parlementaires », et ce afin que « la STIB puisse démarrer les études sans plus attendre », ne peut être retenu pour justifier le recours en l'espèce à la procédure de demande d'avis dans un délai de cinq jours.

Ainsi, selon la motivation de l'urgence, consulter la section de législation dans un délai de trente jours aurait pour conséquence que cet avis serait « suivi de la suite du processus parlementaire, qui ne pourrait être repris qu'en septembre 2023 et ne s'achèverait, au mieux, que fin octobre 2023 ». Un tel processus ralentirait le traitement du dossier « d'au moins quatre mois », ce qui ne serait « pas négligeable », ni « cohérent avec la nécessité d'avancer au plus vite ».

2.2. À cet égard, d'une part, la section de législation n'aperçoit pas en quoi consulter la section de législation dans un délai de trente jours plutôt que de cinq jours ouvrables pourrait entraîner un retard d'« au moins quatre mois dans le processus ».

² Situé rue Roger van der Weyden, 3, à 1000 Bruxelles.

³ Sont ainsi invoquées pour justifier la nécessité de prévoir une « procédure accélérée » et « sur mesure », « exceptionnelle dans le cadre de la construction de la ligne de Métro Nord-Albert, pour le cas spécifique du Palais du Midi », le fait que le délai de délivrance du permis selon la procédure prévue par le CoBAT « serait incompatible avec les impératifs d'intérêt général (pour la Région et la STIB) », les « implications budgétaires hors du commun », le fait que « les délais démesurés qu'induirait cette solution à droit constant ne peuvent donc constituer une option viable », et la circonstance que « 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 ».

⁴ Voir en ce sens notamment, l'avis n° 52.310/2 donné le 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 'portant assentiment à : 1° la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ; 2° l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-375/1, pp. 23 et s.

Par ailleurs, il ressort de la note au Gouvernement que celui-ci a décidé, lors de sa délibération du 8 juin 2023, de solliciter l'avis de la Commission régionale de développement conformément à l'article 7 du CoBAT.

Cet article dispose, en son alinéa 2, que :

« Le Gouvernement sollicite l'avis de la Commission régionale sur les avant-projets d'ordonnance ainsi que sur les projets d'arrêtés relatifs aux matières visées au présent Code ayant une incidence notable sur le développement de la Région. La Commission régionale remet son avis dans les trente jours de la réception de la demande ».

Il s'agit donc d'une formalité dont l'accomplissement est requis préalablement au dépôt de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen au parlement.

Cette formalité doit donc encore être accomplie. Or, l'article 7 du CoBAT prévoit que l'avis de la Commission régionale de développement est donné dans les trente jours de la réception de la demande d'avis. Le Gouvernement ne dispose d'aucune possibilité d'exiger l'avis de la Commission dans un délai plus bref, même en cas d'urgence.

Il en résulte que même si la section de législation donnait son avis dans un délai de cinq jours ouvrables, rien ne permet de garantir que l'avis de la Commission, lui, ne serait pas donné à l'expiration du délai de trente jours imparti à celle-ci.

La section de législation n'aperçoit pas comment, dans ces circonstances, le recours à la procédure prévue par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' pourrait se justifier.

D'autre part, plus fondamentalement encore, la motivation de l'urgence perd de vue l'article 26 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', qui dispose :

« § 1. Le Parlement se réunit de plein droit chaque année le troisième lundi de septembre. Il peut être réuni antérieurement par le Gouvernement.

Après chaque renouvellement, il se réunit de plein droit le troisième mardi suivant le jour auquel le renouvellement a eu lieu.

Il doit rester réuni chaque année au moins quarante jours.

§ 2. Le Parlement peut être convoqué en session extraordinaire par le Gouvernement.

§ 3. Le Gouvernement prononce la clôture de la session ».

Il résulte de cette disposition que c'est au Gouvernement qu'il appartient de prononcer la clôture de la session parlementaire et que le Gouvernement a également le pouvoir de réunir le Parlement avant le troisième lundi de septembre, date à laquelle celui-ci se réunit en tout état de cause. Le Gouvernement dispose en outre de la possibilité de convoquer le parlement en session extraordinaire.

Le terme de la session parlementaire, de même que la reprise des travaux parlementaires, ne constituent donc pas des événements extérieurs inéluctables qui s'imposeraient au Gouvernement et l'empêcheraient d'assurer le traitement du dossier par le Parlement dans les délais souhaités.

3. Pour l'ensemble des raisons exprimées ci-avant, les motifs invoqués dans la demande d'avis ne permettent pas de démontrer qu'il faut nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, plutôt qu'à celle visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

*

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:

“– L’avant-projet vise à mettre en place une procédure permettant de débloquer au plus vite un très important chantier d’importance suprarégionale à l’arrêt depuis juin 2021, arrêt aux implications multiples.

– L’importance et l’implication régionale et locale du dossier :

* La ligne de métro Nord-Albert, en cours de construction, relie la place Albert située Forest à la gare du Nord. Ce projet est destiné à augmenter le maillage des transports publics en Région de Bruxelles-Capitale ce qui aura pour conséquence favorable d’améliorer la mobilité des bruxellois. Le Projet Constitution, autorisé par un permis délivré à la STIB par le fonctionnaire délégué le 24 mai 2019, porte notamment sur la construction d’une nouvelle station (station Toots Thielemans) et des tunnels, dont une partie passe sous le Palais du Midi. Ce projet de grande envergure est situé en plein centre-ville.

* Le marché de travaux de ce projet a été attribué à la société momentanée Toots (ci-après SM Toots) constituée des entreprises Besix, Jan De Nul et Franki Construct, les études ayant fait l’objet d’un marché passé avec une association momentanée composée des bureaux Greish, Systra et SumProject. La technique spéciale de fondation alors retenue sous le Palais du Midi est celle dite du ‘jet grouting’.

* 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.

* Après de nombreuses études sur lesquelles elle a été contrainte d’avancer seule vu l’absence d’une collaboration proactive de l’entrepreneur, la STIB a, fin juin 2022, adressé à la SM Toots un ordre modificatif, maintenant la technique du jet grouting mais adaptée, pour assurer la stabilité des parois étanches entourant le tunnel sous le Palais du Midi.

* En réponse à cet ordre, l’adjudicataire a, fin août 2022 chiffré des surcoûts totalement exorbitants (pour un montant plus élevé que le prix de la totalité du marché). En outre, l’entrepreneur a annoncé initialement un délai supplémentaire de pas moins de huit ans, porté ensuite à plus de dix ans de finalisation de l’ensemble du chantier. Sa fin, prévue pour 2025, n’interviendrait qu’en 2035. Cette position a bien entendu été formellement contestée par la STIB.

* L’ordre modificatif original a encore été amendé à certains égards et, en décembre 2022, ordre a été donné à la SM TOOTS de reprendre le chantier le 9 janvier 2023. Celle-ci a néanmoins, et contre toute attente, persisté dans son attitude de blocage et n’a pas déféré à l’ordre de reprise si bien qu’un procès-verbal de manquement a été dressé à son encontre, le 23 janvier 2023 à la suite de quoi différents échanges ont encore eu lieu entre parties.

* Le Gouvernement a pris acte, en sa séance du 25 mai 2023, de la problématique technique et contractuelle de l'exécution de la reprise en sous-œuvre du Palais du Midi dans le cadre du chantier d'exécution de ce permis d'urbanisme ;

* Le Collège des Bourgmestres et Échevins de la Ville de Bruxelles a pris, en sa séance du 07 juin 2023, notamment :

- acte de la problématique technique de l'exécution de la reprise en sous-œuvre du Palais du Midi telle que mentionnée dans la note du Gouvernement bruxellois ;

- Si le scénario 3 est retenu, sollicite une procédure accélérée pour réaliser la déconstruction rapide de l'intérieur du palais du midi, intégrant une étude d'incidences globale, une enquête publique et un avis de la commission de concertation ;

* L'option retenue et la nécessité d'y donner suite avant la fin de la session parlementaire en cours :

- Face à cette situation de blocage, la Région a approfondi diverses options, en concertation avec la STIB, la Ville de Bruxelles ainsi que d'autres intervenants tels les bureaux d'études et autres conseillers.

- Il est maintenant avéré que la poursuite de la construction sous le Palais du Midi, en utilisant la technique initialement prévue et visée dans le permis initial de 2019, serait opérationnellement très compliquée, extrêmement couteuse en suppléments, et trop longue à mettre en œuvre, au point de provoquer une prolongation très significative du chantier.

- 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, actuellement à l'arrêt, 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.

- Le changement de technique suppose toutefois une déconstruction de l'intérieur du Palais du Midi. La déconstruction partielle a été explorée. Cependant, 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 à 'couper' le Palais diagonalement en deux. Une reconstruction partielle par la suite risque d'aboutir à une construction totalement 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.

- La déconstruction totale de l'intérieur du Palais du Midi est donc nettement plus indiquée et va de pair avec les travaux strictement nécessaires aux fondations du tunnel. La mise en œuvre de cette adaptation technique requiert la délivrance d'un permis d'urbanisme modificatif de celui du 24 mai 2019. Dans l'optique d'une démolition totale (excepté les façades), ce permis doit être précédé d'une étude d'incidences car celle-ci portera sur plus de 5000m² de commerces (annexe A du CoBAT, point 21)

- Les besoins impérieux et légitimes préoccupations exprimés ci-dessus supposent une délivrance (très) rapide du permis. Or, l'obtention d'un permis à droit constant mènerait à sa délivrance dans des délais incompatibles avec les objectifs poursuivis (au mieux durant le premier semestre 2025, au pire durant le second semestre de 2026)

- Le Gouvernement souhaite donc proposer au Parlement l'adoption d'une procédure accélérée, qui préserve les droits des tiers, 'sur mesure' exceptionnelle dans le cadre de la construction de la ligne de Métro Nord-Albert, pour le cas spécifique du Palais

du Midi. Celle-ci 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.

* Il est indispensable de démarrer les études dès que possible :

- Dès l'adoption de l'Ordonnance, les administrations seraient alors tenues à des délais soutenus afin d'aboutir au plus tôt à la reprise du chantier.

- Les administrations sont prêtes, mais elles ont besoin d'un cadre légistique avant de démarrer les études.

- Pour cette raison le Gouvernement souhaite proposer au Parlement l'adoption du projet d'ordonnance durant cette session 2022-2023, i.e. avant les vacances parlementaires, afin que la STIB puisse démarrer les études sans plus attendre.

- Consulter Votre Conseil dans le délai de 30 jours, suivi de la suite du processus parlementaire, qui ne pourrait être repris qu'en septembre 2023 et ne s'achèverait, au mieux, que fin octobre 2023 n'est pas cohérent avec la nécessité d'avancer au plus vite. En effet, le processus de traitement du dossier serait ralenti d'au moins quatre mois, ce qui n'est pas négligeable ”.

ONONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uiterst korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’ (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).¹

2.1. In dit geval strekt de motivering van de spoedeisendheid er bovenal toe aan te tonen waarom het volgens de steller van het voorontwerp nodig zou zijn dat de wetgever een “one shot” ad-hocprocedure organiseert – dat wil zeggen een procedure die afwijkt van de regeling van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het “BWRO”) – zodat voor welbepaalde werkzaamheden betreffende het Zuidpaleis,² een stedenbouwkundige vergunning zou kunnen

¹ Zie in die zin onder meer advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de programmawet van 27 december 2021, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2349/001, 204-296.

² Gelegen in de Rogier van der Weydenstraat 3, 1000 Brussel.

worden afgegeven binnen een kortere termijn dan die welke volgens de geldende regels nodig is voor het verkrijgen van die vergunning.³

De noodzaak die volgens de steller van een wetgevende tekst zou bestaan om die tekst aan te nemen, en om die spoedig aan te nemen teneinde onmiddellijk de voordelen te kunnen genieten die die tekst wordt geacht op te leveren, is volgens een vaste rechtspraak op zich ontoereikend om aan te tonen dat noodzakelijkerwijze een beroep dient te worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State' (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen), en geen beroep kan worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).⁴

Het argument luidens hetwelk de steller van het voorontwerp zijn tekst wil doen aannemen in de loop van de parlementaire zitting 2022-2023, dat wil zeggen vóór het parlementair reces, zodat de MIVB met de studies kan starten zonder nog te hoeven wachten, is voorts geen valabel argument om te verantwoorden dat *in casu* wordt gebruikgemaakt van de procedure voor een adviesaanvraag met een termijn van vijf dagen.

Volgens de motivering van de spoedeisendheid zou de raadpleging van de afdeling Wetgeving met een verzoek om een advies binnen een termijn van dertig dagen dus als gevolg hebben dat na dat advies de parlementaire procedure verder wordt gevolgd, die pas in september 2023 zou kunnen worden verdergezet en in het beste geval pas eind oktober 2023 zou aflopen. Een dergelijke gang van zaken zou het dossier aanzienlijk, met ten minste vier maanden, vertragen, wat niet logisch zou zijn, gelet op de noodzaak om zo snel mogelijk vooruit te gaan.

2.2. Wat dat betreft, begrijpt de afdeling Wetgeving enerzijds niet hoe een raadpleging van de afdeling Wetgeving met een verzoek om een advies binnen een termijn van dertig dagen in plaats van vijf werkdagen de procedure met ten minste vier maanden zou vertragen.

Voorts blijkt uit de nota aan de Regering dat die laatste tijdens haar beraadslaging van 8 juni 2023 heeft beslist het advies te vragen van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie, overeenkomstig artikel 7 van het BWRO.

Het tweede lid van dat artikel bepaalt het volgende:

³ Ter staving van de noodzaak om in het kader van de aanleg van de metrolijn Noord-Albert, voor het specifieke geval van het Zuidpaleis, in een versnelde en uitzonderlijke procedure op maat te voorzien, wordt aldus het volgende aangevoerd: het feit dat de termijn voor de afgifte van de vergunning volgens de procedure van het BWRO onverenigbaar zou zijn met de vereisten van algemeen belang (voor het Gewest en voor de MIVB), de excessieve budgettaire implicaties, het feit dat de buitensporig lange termijnen die die oplossing naar vaststaand recht met zich mee zou brengen bijgevolg geen haalbare optie kunnen zijn, en de omstandigheid dat, doordat de werken sinds juni 2021 volledig stilliggen, op middellange termijn een echte stadskanker dreigt te ontstaan midden in de levendige wijk van het Zuidstation.

⁴ Zie in die zin onder meer advies 52.310/2 van 5 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 2013 'houdende instemming met: 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en het Protocol, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009; 2° de briefwisseling van 30 mei en 11 juli 2011', *Parl.St. Br.Parl.* 2012-13, nr. A-375/1, 23 e.v.

“De Regering vraagt het advies van de Gewestelijke Commissie betreffende de voorontwerpen van ordonnantie en de ontwerpbesluiten die betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in dit Wetboek die een aanzienlijke impact hebben op de ontwikkeling van het Gewest. De Gewestelijke Commissie brengt haar advies uit binnen dertig dagen na ontvangst van de aanvraag.”

Het gaat dus om een vormvereiste dat dient te worden vervuld nog voordat het voorliggende voorontwerp van ordonnantie bij het parlement wordt ingediend.

Dat vormvereiste moet dus nog worden vervuld. Artikel 7 van het BWRO bepaalt evenwel dat het advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie wordt gegeven binnen dertig dagen na de ontvangst van de adviesaanvraag. De Regering heeft geen enkele mogelijkheid om te eisen dat het advies van de Commissie binnen een kortere termijn wordt gegeven, zelfs niet in spoedeisende gevallen.

Daaruit volgt dat, ook al zou de afdeling Wetgeving haar advies binnen een termijn van vijf werkdagen geven, er geen garantie is dat het advies van de Commissie niet aan het einde van de haar toegekende termijn van dertig dagen zou worden uitgebracht.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet hoe de gebruikmaking van de procedure waarin artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ voorziet, in die omstandigheden kan worden verantwoord.

Fundamenteler nog is dat, anderzijds, de motivering van de spoedeisendheid voorbijgaat aan artikel 26 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, dat als volgt luidt:

“§ 1. Het Parlement komt van rechtswege bijeen ieder jaar op de derde maandag van september. [Het] kan voordien worden bijeengeroepen door de Regering.

Het Parlement komt na iedere vernieuwing van rechtswege bijeen op de derde dinsdag na de dag waarop de vernieuwing plaatsvond.

Het moet ieder jaar ten minste veertig dagen in zitting blijven.

§ 2. Het Parlement kan door de Regering in buitengewone zitting worden bijeengeroepen.

§ 3. De Regering sluit de zitting.”

Uit die bepaling volgt dat het aan de Regering staat de parlementaire zitting te sluiten, en dat de Regering ook de bevoegdheid heeft het Parlement bijeen te roepen vóór de derde maandag van september, de datum waarop het hoe dan ook bijeenkomt. Bovendien beschikt de Regering over de mogelijkheid het Parlement in buitengewone zitting bijeen te roepen.

Het einde van de parlementaire zitting, alsook de hervatting van de parlementaire werkzaamheden, zijn dus geen onontkoombare externe gebeurtenissen die de Regering voor een voldongen feit zouden plaatsen of die haar zouden verhinderen ervoor te zorgen dat het Parlement het dossier binnen de gewenste termijnen behandelt.

3. Om alle hierboven uiteengezette redenen blijkt uit de motivering die in de adviesaanvraag wordt aangevoerd niet dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op

de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, veeleer dan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

De adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET