



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.274/4
du 6 janvier 2025

advies 77.274/4
van 6 januari 2025

sur

over

un projet du Gouvernement
de la Région de
Bruxelles-Capitale ‘modifiant
l’arrêté du Gouvernement de
la Région de
Bruxelles-Capitale du
1^{er} juin 2022 instaurant une
dispense temporaire et
exceptionnelle de permis
d’urbanisme pour certains
actes et travaux rendus
nécessaires par un afflux
massif de personnes
déplacées’

een ontwerp van besluit van
de Brusselse Hoofdstedelijke
Regering ‘tot wijziging van
het besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
1 juni 2022 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’

Le 6 décembre 2024, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 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 6 janvier 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 janvier 2025.

*

Op 6 december 2024 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2022 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 6 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 januari 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite 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.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Dans son avis 71.529/4 donné le 20 mai 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 'instaurant une dispense temporaire et exceptionnelle de permis d'urbanisme pour certains actes et travaux rendus nécessaires par un afflux massif de personnes déplacées', la section de législation a observé ce qui suit :

« 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 m² ;

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 apparaît 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'.

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 :

'§ 1^{er}. 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 1^{er} 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 1^{er} 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, § 5bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 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.

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, § 1^{er}, 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.

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 paraît 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 ».

2. Les articles 98, § 2, 175/1, 175/15 et 175/16 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après : le CoBAT), de même que les deux annexes précitées, n'ont pas été modifiés depuis que la section de législation a donné son avis 71.529/4.

Les observations générales formulées dans cet avis demeurent donc d'actualité.

Est dépourvue d'incidence sur ce point, la considération, invoquée dans le préambule de l'arrêté en projet, selon laquelle « ce qui a été jugé non pertinent [au sens de l'article 98, § 2, du CoBAT], ce n'est pas d'exiger un permis d'urbanisme pour les actes et travaux visés par le présent arrêté (le cas échéant moyennant réalisation d'un rapport d'incidences), c'est d'exiger que, dans la situation d'urgence extrême et d'afflux massif de personnes déplacées qui dépasse largement les capacités d'hébergement de la Région, cette exigence du CoBAT fasse obstacle à l'accueil d'urgence – et temporaire – des personnes concernées ».

En effet, cette considération ne permet pas de lever l'incertitude 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 le CoBAT à l'obligation d'établir un rapport d'incidences.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

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

Ces alinéas seront omis.

2. 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' n'est pas modifié par l'arrêté en projet. Il ne doit dès lors pas être visé comme tel au préambule, mais peut y figurer sous la forme d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

3. La directive et les décisions visées aux alinéas 7 à 10 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Elles ne peuvent dès lors être mentionnées au préambule sous la forme de visas mais peuvent l'être dans des considérants.

Le préambule sera revu en conséquence.

4. À l'alinéa 12 devenant 3, la date du test d'égalité des chances sera mentionnée.

*

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 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

1. In haar advies 71.529/4 van 20 mei 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 juni 2022 ‘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’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“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 (...) weliswaar relevant [is] 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 [dat dit] niet het geval [is] 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.'

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 natuureservaat, 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.

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.

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.”

2. De artikelen 98, § 2, 175/1, 175/15 en 175/16 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: het BWRO), alsook de twee voornoemde bijlagen, zijn niet gewijzigd sedert de afdeling Wetgeving advies 71.529/4 heeft uitgebracht.

De algemene opmerkingen van dat advies zijn dus nog steeds geldig.

Irrelevant in dat verband is de overweging, vervat in de aanhef van het ontworpen besluit, dat “hetgeen (...) als niet relevant werd beschouwd [als bedoeld in artikel 98, § 2, van het BWRO] niet de eis is van een stedenbouwkundige vergunning voor de in dit besluit bedoelde handelingen en werken (desgevallend met de uitvoering van een effectenrapport), maar wel de eis dat, in de situatie van extreme urgentie en massale toestroom van ontheemden die de opvangcapaciteiten van het Gewest ruimschoots overschrijdt, deze vereiste van het BWRO een obstakel vormt voor de dringende - en tijdelijke - opvang van de betrokken personen.”

Die overweging neemt immers de onzekerheid niet weg over 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 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 het BWRO opgelegde verplichting een effectenverslag op te stellen.

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 worden weggelaten.

2. 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' wordt niet gewijzigd door het ontworpen besluit. Het hoort derhalve niet vermeld te worden als aanhefverwijzing, maar kan worden opgenomen in de vorm van een overweging.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

3. De richtlijn en de besluiten waarnaar verwezen wordt in het zevende tot het tiende lid leveren geen rechtsgrond op voor het ontwerpbesluit. Ze mogen derhalve niet worden vermeld als aanhefverwijzing, maar eventueel wel in de vorm van een overweging.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

4. In het twaalfde lid, dat het derde lid wordt, dient de datum van de gelijkekansentest te worden vermeld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO