

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2025/001125]

Uittreksel uit arrest nr. 3/2025 van 16 januari 2025

Rolnummer 8148

In zake : het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 oktober 2023 « tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd », ingesteld door de vzw « Inter-Environnement Bruxelles » en de vzw « Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 januari 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 januari 2024, is beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 oktober 2023 « tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 oktober 2023) ingesteld door de vzw « Inter-Environnement Bruxelles » en de vzw « Atelier de Recherche et d'Action Urbaines », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jacques Sambon en mr. Erim Açıkgoz, advocaten bij de balie te Brussel.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden ordonnantie en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 oktober 2023 « tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd » (hierna : de bestreden ordonnantie).

De bestreden ordonnantie organiseert een procedure die afwijkt van die welke door het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna : het BWRO) wordt ingevoerd, teneinde de behandeling van een eventuele aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot een bepaald project, namelijk de ontmanteling van de binnenzijde van het Zuidpaleis en de aanleg van een « bovengrondse openbare ruimte », alsook de eventuele afgifte van die vergunning mogelijk te maken binnen een kortere termijn dan die waarin het BWRO voorziet.

B.1.2. Het toepassingsgebied van de bestreden ordonnantie vertoont de bijzonderheid dat het tot een specifiek project is beperkt, namelijk de volledige afbraak van de binnenzijde van het Zuidpaleis, met uitzondering van de gevels, die gepaard gaat met de aanleg van een bovengrondse openbare ruimte in het kader van de aanpassing, door de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (hierna : de MIVB), van de funderingstechniek van de metrotunnel onder het Zuidpaleis (artikel 2, § 1).

B.2.1. Het project met betrekking tot de ontmanteling van de binnenzijde van het Zuidpaleis past in het kader van de bouw van het nieuwe metrostation « Toots Thielemans » dat deel uitmaakt van het project voor de metrolijn « Noord-Albert » die het Albertplein in Vorst met het Noordstation verbindt. Daarbij moeten tunnels worden aangelegd om het station te verbinden met het premetrostation Lemonnier. Die tunnels zullen onder meer onder het Zuidpaleis lopen.

B.2.2. Op 24 mei 2019 kreeg de MIVB een stedenbouwkundige vergunning voor de uitvoering van het project.

De werken hebben evenwel aanzienlijke vertragingen opgelopen onder meer wegens een conflict dat sinds 2021 gaande is tussen het consortium van ondernemingen dat belast is met de uitvoering van de werken en de MIVB met betrekking tot het feit of de uitvoering van de gekozen techniek voor de bouw, namelijk de bijzondere funderingstechniek van het « jet grouting », haalbaar is. Die techniek moest waarborgen dat het Zuidpaleis, en ook de binnenzijde ervan, niet zou worden aangetast door de werken.

B.2.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie blijkt dat het gebruik van de techniek van « jet grouting » « bijzonder ingewikkeld zou zijn, bijzonder veel bijkomende kosten met zich zou meebrengen en te lang zou duren, waardoor de werken aanzienlijk langer zouden voortduren, wat in strijd is met het algemene (sic) belang » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-751/1, p. 3). Het consortium van ondernemingen dat belast is met de uitvoering van de werken weigert bovendien om de stabiliteit van het werk te waarborgen (*ibid.*).

Bijgevolg overweegt de MIVB om gebruik te maken van de zogenoemde alternatieve techniek van « secanspalen » om de tunnel aan te leggen. Voor de toepassing van die techniek moet de binnenzijde van het Zuidpaleis worden ontmanteld teneinde de tunnel te bouwen door « langs boven » te gaan. Om die bouwtechniek te kunnen gebruiken, moet de MIVB een wijzigingsvergunning van de op 24 mei 2019 afgegeven stedenbouwkundige vergunning krijgen.

B.3. Teneinde te verantwoorden dat er gebruik wordt gemaakt van een afwijkende behandelingsprocedure van die eventuele aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, wordt in de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie uiteengezet :

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

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

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

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

Daarom wordt in de hoofdstukken II en III van de ontwerpordonnantie voorgesteld om een zogenaamde 'fasttrackprocedure' aan te nemen. Deze procedure omkadert het onderzoek van de vergunningsaanvraag door de behandelingstermijn wel te verkorten, maar terzelfdertijd de garantie op burgerparticipatie en een transparante procedure zo hoog mogelijk te houden, door ook te voorzien in een effectenstudie » (*ibid.* pp. 5-6).

B.4. Luidens de parlementaire voorbereiding wil « de voorgestelde tekst [...] een redelijke, evenwichtige middenweg voorstellen tussen verschillende opties die duidelijk vatbaarder zijn voor kritiek of niet wenselijk zijn, namelijk :

- een tussenkomst van het Parlement om de technische wijziging en de ontmanteling van het Zuidpaleis van elke vergunning vrij te stellen, naar het voorbeeld van de op 4 december 2020 goedgekeurde ordonnantie tot toekenning van een uitzonderlijke vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning om de voormalige hoofdzetel van de NAVO te kunnen gebruiken voor het proces van de terreuraanslagen dat er momenteel plaatsvindt;

- opteren voor een door het Parlement afgeleverde vergunning. Een dergelijke vergunning bestaat niet in het BWRO, hoewel het Europese recht ze niet verbiedt;

- de toepassing van het BWRO ' binnen de bestaande wetgeving ', dus zoals het nu bestaat : er moet worden toegegeven dat de afleveringstermijnen van de vereiste vergunning voor de herneming van de werken ertoe leiden dat deze optie de voorkeur niet uitdraagt omdat ze in vergelijking met de geselecteerde optie erg nadelig is voor het algemene (sic) belang » (*ibid.*, p. 7).

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden ordonnantie, van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 20, 21 en 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), met artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) en met de artikelen 2 tot 8 en 11, alsook de bijlagen I, II en III 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 (codificatie) » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU).

De verzoekende partijen voeren aan dat de aanneming van de bestreden ordonnantie had moet worden voorafgegaan door een effectbeoordeling, aangezien die ordonnantie een vergunning zou vormen met betrekking tot een project dat aan een milieueffectbeoordeling is onderworpen krachtens de richtlijn 2011/92/EU.

B.6.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemeen draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.6.2. De artikelen 20 en 21 van het Handvest waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in het Unierecht. Zij voegen te dezen niets toe aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6.3. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet waarborgt het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

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

B.6.4. Artikel 191 van het VWEU bepaalt :

« 1. Het beleid van de Unie op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen :

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

2. De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

[...] ».

Artikel 37 van het Handvest waarborgt het recht op een hoog niveau van milieubescherming en op de verbetering ervan.

Daar de richtlijn 2011/92/EU de in artikel 191, leden 1 en 2, van het VWEU vermelde doelstellingen en beginselen tot uitvoering brengt, alsook het in artikel 37 van het Handvest verankerde recht, houdt het Hof bij zijn onderzoek rekening met die bepalingen.

B.6.5. De richtlijn 2011/92/EU heeft betrekking op de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De artikelen 2 tot 5 van die richtlijn bepalen de projecten die aan de milieueffectbeoordeling worden onderworpen – waarbij wordt verwezen naar de bijlagen I, II en III van de richtlijn –, de inhoud van die beoordeling en de verplichtingen van de lidstaten dienaangaande. Artikel 6, lid 1, van die richtlijn legt de verplichting

op om de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied of hun lokale of gewestbevoegdheden met het project te maken kunnen krijgen, te raadplegen, en het stelt de regeling ervan vast. De leden 2 tot 7 van dat artikel regelen de voorlichting en de inspraak van het publiek in de procedure inzake afgifte van de vergunning. Artikel 7 heeft betrekking op de grensoverschrijdende raadplegingen. Artikel 8 bepaalt dat de ingewonnen informatie en de raadplegingen naar behoren in aanmerking moeten worden genomen in het kader van de vergunningsprocedure. Tot slot betreft artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU het recht op toegang tot de rechter ten aanzien van de leden van het betrokken publiek.

B.7.1. Artikel 2, lid 1, eerste zin, van de richtlijn 2011/92/EU verplicht de lidstaten ertoe « de nodige maatregelen [te treffen] om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend ».

B.7.2. De « vergunning » wordt gedefinieerd als « het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren » (artikel 1, lid 2, c). Het « project » is onder meer « de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken » (artikel 1, lid 2, a)).

De vergunning kan de vorm aannemen van een wetgevingshandeling (HvJ, grote kamer, 29 juli 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw*, ECLI:EU:C:2019:622).

B.7.3. Wat vergunningsverleningen in verschillende fasen betreft, houdt het Hof van Justitie van de Europese Unie rekening met het feit dat de beoordeling van de milieueffecten moet plaatsvinden « alvorens een vergunning wordt verleend » (artikel 2, lid 1, van de richtlijn 2011/92/EU) en de bevoegde instantie « in een zo vroeg mogelijk stadium » rekening zou moeten houden met de gevolgen van het project voor het milieu (overweging 2).

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld :

« Wanneer het nationale recht bepaalt dat de vergunningsprocedure verloopt in verschillende fasen, te weten door het treffen van een basisbesluit en voorts een uitvoeringsbesluit dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, moet het milieueffect dat het project kan hebben, als zodanig worden onderscheiden en beoordeeld in de procedure met betrekking tot het hoofdbesluit. Enkel indien deze effecten pas in de procedure met betrekking tot het uitvoeringsbesluit kunnen worden onderscheiden, moet de beoordeling tijdens die procedure plaatsvinden » (HvJ, 7 januari 2004, C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, punt 52).

Bij zijn arrest van 24 februari 2022 in zake *Namur-Est Environnement ASBL* (C-463/20, ECLI:EU:C:2022:121) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat een eerste besluit – te dezen een afwijking van de maatregelen met betrekking tot de bescherming van dier- en plantensoorten waarin de van toepassing zijnde regelgeving voorziet, met het oog op de exploitatie van een steengroeve – zo kan worden begrepen dat het « onder de vergunning van [het] project valt », hoewel het afzonderlijk beschouwd geen « besluit van de bevoegde instantie of instanties [is] waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren » gelet op de banden die het met dat laatste besluit heeft (punt 44). Opdat het eerste besluit kan worden gekwalificeerd als een vergunning, is, enerzijds, vereist dat het project niet kan worden verwezenlijkt zonder dat de opdrachtgever dat eerste besluit heeft verkregen en, anderzijds, dat de voor de vergunning van een dergelijk project bevoegde instantie de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten ervan strenger te beoordelen dan in het eerste besluit is gebeurd (punt 66).

B.8.1. De bestreden ordonnantie :

- onderwerpt het project aan een milieueffectenstudie krachtens rubriek nr. 21 van bijlage A van het BWRO en definieert de specifieke nadere regels voor die effectenstudie (artikelen 4 tot 15),

- bepaalt dat er een informatievergadering voor het publiek wordt georganiseerd tijdens de effectenstudie (artikelen 16 tot 19),

- wijst de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als bevoegde overheid aan om de stedenbouwkundige vergunning af te geven (artikel 20),

- voert een *ad-hoc*behandelingsprocedure van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in, door onder meer verschillende termijnen die van toepassing zijn op de met de behandeling van de aanvraag belaste overheden en instanties te verkorten (artikelen 21 tot 26),

- bepaalt de termijn waarbinnen de gemachtigde ambtenaar een beslissing moet nemen en de regels volgens welke daarvan kennis wordt gegeven (artikel 27),

- regelt de administratieve beroepsprocedure voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (artikelen 28 en 29),

- bepaalt dat de regels van het BWRO en de uitvoeringsbesluiten ervan op residuele wijze van toepassing zijn wanneer ze niet in strijd zijn met de in de ordonnantie vastgestelde beginselen en machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe de proceduretermijnen waarin het BWRO voorziet en die niet in de bestreden ordonnantie zijn bedoeld, met maximum een derde te verkorten (artikelen 30 en 31).

B.8.2. Hoewel de bestreden ordonnantie is aangenomen in antwoord op de verdragen die een specifiek project oploopt en het toepassingsgebied ervan beperkt is tot de eventuele aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot dat project, blijkt uit het voormelde dat zij een op een administratieve vergunning van toepassing zijnde regeling invoert. Een dergelijke regeling kan noch worden gelijkgesteld met een « basisbesluit » of een principiële beslissing met betrekking tot het project, noch met een eerste besluit dat door de opdrachtgever moet worden verkregen opdat die laatstgenoemde de toestemming krijgt om het project te verwezenlijken. In tegenstelling tot die besluiten is een op een administratieve vergunning van toepassing zijnde regeling niet de eerste stap van de vergunning, dat wil zeggen van de opheffing van het verbod om de werken uit te voeren, maar het juridische kader waarbinnen die vergunning kan worden verleend. Om dezelfde reden kan de bestreden ordonnantie, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, niet worden gelijkgesteld met de wet van 28 juni 2015 « tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie », die geen procedure van administratieve vergunning invoert, maar de datum van stopzetting van een kerncentrale met 10 jaar uitstelt.

Daaruit volgt dat de bestreden ordonnantie kennelijk geen besluit is dat « onder de vergunning van [een] project valt » dat aan een milieueffectbeoordeling is onderworpen krachtens de richtlijn 2011/92/EU.

B.9.1. Voorts doen de verzoekende partijen gelden dat de aard, de omvang en de kenmerken van het bij de bestreden ordonnantie geregelde project reeds in ogenschouw werden genomen, uitgewerkt en bekrachtigd door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Zij betogen dat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Regering de alternatieven reeds heeft onderzocht en verworpen.

B.9.2. Het is juist dat in de in B.2.3 tot B.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding het door de MIVB gedragen project en de redenen waarom die laatste voortaan de techniek van « secanspalen » bevoorrecht boven andere technieken, worden beschreven. Daarin wordt ook vermeld dat « de [...] uiteengezette dwingende behoeften en legitieme bekommernissen [...] een snelle vergunningsafgifte [vereisen] » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-751/1, p. 6).

Bovendien wijst de bestreden ordonnantie de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 20) en, in administratief beroep, de Regering van dat Gewest (artikel 28) aan als de bevoegde overheden om de vergunning af te geven.

De MIVB, die de potentiële vergunningsaanvraagster is, is onderworpen aan het gezag van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die over de mogelijkheid beschikt om, wanneer de commissarissen van de Regering beroep aantekenen, de beslissingen van de raad van bestuur en het beheerscomité te vernietigen (artikel 12 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 22 november 1990 « betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest »).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan dus in twee verschillende hoedanigheden optreden in dat dossier.

B.9.3. In het licht van de omvang van het betrokken project diende de bijbehorende beleidslijn noodzakelijkerwijs te worden vastgesteld door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vooraleer het project dat moest worden ingediend in het kader van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning werd uitgewerkt.

Die beleidslijn loopt niet vooruit op de inhoud van de beslissing met betrekking tot de eventuele aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die zou kunnen worden aangenomen door de gemachtigde ambtenaar of, in voorkomend geval, door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in beroep.

De overheid die bevoegd is om een stedenbouwkundige vergunning af te geven, moet de stedenbouwkundige regels toepassen rekening houdend met de doelstellingen en met inachtneming van de specifieke vereisten ervan, de in het middel bedoelde grondwettelijke en Europese normen en de beginselen van behoorlijk bestuur.

B.9.4. De bestreden ordonnantie, die op grondwetsconforme wijze moet worden begrepen, machtigt de overheden die bevoegd zijn om over de betrokken stedenbouwkundige vergunningsaanvraag te beslissen, niet ertoe om van de voormelde beginselen en normen af te wijken.

Wanneer daarenboven, zoals te dezen, de voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning bevoegde overheid eveneens betrokken is bij het project waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, komt het aan de Raad van State toe om in het bijzonder erop toe te zien dat die overheid de voormelde beginselen en normen, in het bijzonder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van onpartijdigheid en de beginselen van redelijkheid en evenredigheid, naleeft.

B.10. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.11.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 20, 21 en 37 van het Handvest, met artikel 191 van het VWEU, met de artikelen 2 tot 8bis, 9, 9bis en 11 en met de bijlagen I, II en III van de richtlijn 2011/92/EU.

B.11.2. De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bestreden ordonnantie een niet-verantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning die gebruik kan maken van de in de bestreden ordonnantie bedoelde procedure, namelijk de MIVB, en de aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning, natuurlijke dan wel privaot- of publiekrechtelijke rechtspersonen, die zijn onderworpen aan de gemeenschappelijke procedure waarin het BWRO voorziet en dat het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate en zonder redelijke verantwoording door die ordonnantie wordt verminderd.

B.11.3. In eerste instantie onderzoekt het Hof de inachtneming van de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, in samenhang gelezen met de artikelen 5, 6 en 8, 8bis en 9bis van de richtlijn 2011/92/EU, met artikel 191 van het VWEU en met artikel 37 van het Handvest, en in tweede instantie, de naleving van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Aangezien het verzoekschrift niet verduidelijkt op welke wijze de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 2 tot 4, 7, 8 en 11 van de richtlijn 2011/92/EU en de bijlagen ervan zouden zijn geschonden door de bestreden ordonnantie, houdt het Hof geen rekening ermee in zijn onderzoek.

De inachtneming van de standstill-verplichting

B.12. De verzoekende partijen klagen aan dat er in drie opzichten sprake is van een aanzienlijke vermindering van het door de van toepassing zijnde wetgeving geboden beschermingsniveau van het recht op een gezond leefmilieu :

- De termijn die aan de instanties wordt toegekend om hun advies uit te brengen, vangt aan op de datum waarop kennis wordt gegeven van de adviesaanvraag, datum die overeenstemt met die van verzending in plaats van met die van ontvangst. Die grief heeft betrekking op artikel 3, eerste lid, van de bestreden ordonnantie;

- De termijn waarover de leden van het begeleidingscomité beschikken om de pertinente documenten te onderzoeken en het dossier te bespreken van het project dat aan de milieueffectenstudie is onderworpen, is korter dan die waarin het BWRO voorziet en maakt het niet mogelijk een nauwkeurig onderzoek te verrichten in overeenstemming met de eisen van de richtlijn 2011/92/EU. Die grief heeft betrekking op artikel 8, §§ 2 en 3, en op artikel 9, § 1, van de bestreden ordonnantie;

- Het is de geraadpleegde besturen en instanties, in het bijzonder de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, alsook Brussel Mobiliteit, verboden om een bijkomende studie aan te vragen, terwijl het BWRO uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet. Die grief heeft betrekking op artikel 22, § 2, tweede lid, van de bestreden ordonnantie.

Volgens de verzoekende partijen is de veroorzaakte aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau van het recht op een gezond leefmilieu onevenredig met de marginale tijdswinst welke die maatregelen opleveren.

B.13. Het Hof onderzoekt achtereenvolgens de drie voormelde grieven.

B.14. Artikel 12/1, eerste en vierde lid, van het BWRO bepaalt :

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

[...]

Voor de toepassing van dit Wetboek wordt de kennisgeving gerekend vanaf de datum van verzending, behalve in geval van andersluidende bepaling ».

Artikel 3, eerste lid, van de bestreden ordonnantie bepaalt dan weer dat « de termijnen vanaf de kennisgeving van een handeling, aanvraag, advies, aanhangigmaking of beroep [moeten] worden berekend ». Wanneer evenwel de verzending van een aangetekende brief is vereist, « wordt de termijn berekend vanaf de dag die volgt op degene waarop de brief aan de bestemming is aangeboden » (artikel 3, tweede lid). Artikel 2, § 1, laatste streepje, van de bestreden ordonnantie definieert de kennisgeving als de verzendingsdatum op grond van artikel 12/1, vijfde [lees : vierde] lid, van het BWRO.

De vergunningsaanvraag wordt op elektronische wijze ingediend (artikel 21, § 1, tweede lid, van de bestreden ordonnantie), zodat het de gemachtigde ambtenaar toekomt om de aanvraag op elektronische wijze naar de betrokken besturen en instanties te sturen (artikel 22 van de bestreden ordonnantie *junctis* de artikelen 3, § 2, en 6 van het besluit

van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 « met betrekking tot de verzending van documenten tussen overheden vereist voor de behandeling van vergunnings- en attestaanvragen geregeld door het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening » en de artikelen 8, tweede lid, en 12 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 maart 2022 « betreffende de digitalisering van de behandelingsprocedures van de aanvragen voor stedenbouwkundige attesten, stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen en de aanverwante beroepen die door de bepalingen van het BWRO worden geregeld »). Behalve in het geval van het advies van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp wordt de procedure voortgezet zonder dat er rekening moet worden gehouden met een laattijdig uitgebracht advies als het bestuur of de instantie die werd geraadpleegd geen advies heeft verstuurd naar de gemachtigde ambtenaar op de dag waarop het openbaar onderzoek wordt afgesloten (artikel 22, § 3, van de bestreden ordonnantie).

In de parlementaire voorbereiding van artikel 3 van de bestreden ordonnantie wordt vermeld dat, « tenzij uitdrukkelijk anders vermeld in de ordonnantie, [...] documenten elektronisch [worden] verzonden; de datum van verzending valt dus samen met de datum van ontvangst » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-751/1, p. 16).

Uit het voorgaande volgt dat de termijnen die worden opgelegd aan de besturen en instanties die ermee belast zijn een advies uit te brengen over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, beginnen te lopen op de dag van de elektronische verzending van de adviesaanvraag waarbij een afschrift van het aanvraagdossier wordt gevoegd.

B.15.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat de bedoelde termijnen geen betrekking hebben op het publiek.

De adviezen van de in artikel 22, § 2, van de bestreden ordonnantie vermelde besturen en instanties kunnen evenwel een waarborg vormen voor de inachtneming van het recht dat derden hebben op de bescherming van een gezond leefmilieu, zodat de bestreden bepaling afbreuk kan doen aan dat recht.

B.15.2. De bestreden maatregelen hebben tot doel ervoor te zorgen dat het project waarop de bestreden ordonnantie betrekking heeft, kan worden voltooid binnen een termijn die niet aanzienlijk langer is dan de termijn waarin oorspronkelijk was voorzien.

Daar, zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erkent, de datum van de verzending en die van de ontvangst van elektronische communicatie in beginsel samenvallen, heeft de bestreden bepaling in essentie tot gevolg dat het risico van een storing in die communicatie of in de informaticasystemen die ze verzenden of ontvangen, wordt gelegd bij het bestuur of de instantie die de communicatie ontvangt.

Hoewel een dergelijk risico wellicht beperkt is, is het niet uitgesloten dat de geraadpleegde besturen en instanties een elektronisch verzonden adviesaanvraag niet of laattijdig ontvangen, en dat zij daardoor niet over de mogelijkheid beschikken om tijdig een advies uit te brengen met betrekking tot de vergunningsaanvraag. Met name wanneer er gebruik wordt gemaakt van e-mail als communicatiemiddel, bestaat er geen zekerheid dat de adviesaanvraag daadwerkelijk is verzonden naar en ontvangen door de bestemming, en evenmin beschikt de afzender over de mogelijkheid om te bewijzen dat en wanneer hij die adviesaanvraag heeft verzonden (zie in die zin ook RvSt, 9 februari 2016, nr. 233.777, ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.233.777).

Bij de behandeling van de vergunningsaanvraag dient de gemachtigde ambtenaar evenwel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, waaronder de zorgvuldigheidsplicht. Die verplichting vereist dat de gemachtigde ambtenaar, in zoverre hij voor de verzending van een adviesaanvraag gebruik zou maken van elektronische communicatiemiddelen die geen afdoende waarborgen bieden inzake veiligheid en rechtszekerheid, zich ervan vergewist dat de geraadpleegde besturen en instanties de adviesaanvraag daadwerkelijk hebben ontvangen, bijvoorbeeld door een ontvangstbevestiging te vragen.

Zonder dat het nodig is te onderzoeken of de bestreden bepalingen een aanzienlijke vermindering met zich meebrengen van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met in het middel aangevoerde bepalingen, volstaat het vast te stellen dat die bepalingen redelijk verantwoord zijn ten aanzien van de legitieme doelstellingen die door de ordonnantiegever worden nagestreefd.

B.16.1. In het kader van het BWRO en de door de bestreden ordonnantie ingevoerde regeling moet het begeleidingscomité erop toezien dat de studiegelastigde een volledige en kwaliteitsvolle studie levert (artikel 175/4, § 1, eerste lid, van het BWRO en artikel 7, § 2, van de bestreden ordonnantie).

B.16.2. Artikel 175/5, § 1 van het BWRO bepaalt :

« Gelijktijdig met de verzending van het ontvangstbewijs voor het volledige dossier [...], convoceert het bestuur belast met stedenbouw het begeleidingscomité.

Binnen vijftien dagen na verzending van het ontvangstbewijs voor het volledige dossier [...], stelt het begeleidingscomité de vergunningaanvrager in kennis van zijn beslissing aangaande de volgende punten :

1° [...] het of de geografische gebied(en) dat onderzocht moet worden in de effectenstudie [...];

2° het alternatief of de alternatieven en/of variant(en) die in de effectenstudie beoordeeld moet(en) worden;

3° de termijn waarin de effectenstudie afgesloten moet worden, met dien verstande dat, tenzij in behoorlijk gemotiveerde uitzonderlijke omstandigheden, verbonden met de te beoordelen effecten, deze termijn niet langer mag zijn dan zes maanden vanaf de verzendingsdatum van de beslissing van het begeleidingscomité;

4° de keuze van de opdrachthouder van de studie ».

Artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 25 april 2019 « met betrekking tot het begeleidingscomité, bedoeld in artikel 175/4 van het BWRO en in artikel 22 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen » bepaalt :

« De leden van het begeleidingscomité en de personen die verzocht worden aan de werken van dit comité deel te nemen, worden minstens acht dagen voor elke vergaderingen samengeroepen door de secretaris.

Behoudens anders beslist wordt door het begeleidingscomité, worden de documenten die ter goedkeuring aan het begeleidingscomité voorgelegd moeten worden, minstens acht dagen voor elke vergadering bezorgd aan alle leden ».

B.16.3. Artikel 8, § 2, van de bestreden ordonnantie bepaalt dat het bestuur het door de aanvrager ingediende dossier met betrekking tot het project dat aan de effectenstudie is onderworpen, aan het begeleidingscomité bezorgt binnen een termijn van twee dagen na de indiening. Het begeleidingscomité wordt binnen dezelfde termijn opgeroepen voor een vergadering die binnen vier dagen na de bijeenroeping plaatsvindt.

Het begeleidingscomité geeft kennis van zijn beslissing over het voorstel tot keuze van de studiegelastigde, het geografische gebied dat in overweging moet worden genomen in de studie en de alternatieven of varianten die in de effectenstudie moeten worden beoordeeld binnen vijftien dagen na de datum waarop het bestuur aan dat comité kennis heeft gegeven van het dossier (artikel 9, § 1, van de bestreden ordonnantie).

B.16.4. In de twee vergeleken regelingen beschikt het begeleidingscomité over een termijn van vijftien dagen om zijn beslissing te nemen.

In de door het BWRO ingevoerde regeling hebben de leden van het begeleidingscomité meer tijd om hun eerste vergadering voor te bereiden, maar is de termijn tussen die vergadering en de dag waarop het comité zijn beslissing moet nemen, korter. Bovendien heeft de bestreden ordonnantie geen betrekking op alle projecten die de leden van het begeleidingscomité eventueel zouden moeten onderzoeken, maar op één enkel project dat in die ordonnantie wordt geïdentificeerd. Bovendien, zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opmerkt, belet niets in die ordonnantie, noch in het BWRO, dat op residuele wijze van toepassing is, dat het begeleidingscomité een of meer bijkomende vergaderingen belegt. Het beschikt ook over de nodige tijd om deskundigen uit te nodigen om deel te nemen aan zijn werkzaamheden.

In het licht van het voorgaande brengen artikel 8, §§ 2 en 3, en artikel 9, § 1, van de bestreden ordonnantie geen aanzienlijke vermindering van het door de van toepassing zijnde wetgeving geboden beschermingsniveau van het recht op een gezond leefmilieu met zich mee.

B.17.1. Artikel 177, §§ 1 en 2, 2° en 3°, van het BWRO bepaalt :

« § 1. Op hetzelfde moment dat het bewijs van ontvangst van het volledige dossier wordt verzonden, stuurt de gemachtigde ambtenaar een adviesaanvraag naar de besturen en de instellingen waarvan het advies vereist is met toepassing van het Wetboek of de toepassingsbesluiten ervan en hij voegt er een kopie van het aanvraagdossier bij.

§ 2. Onder voorbehoud van § 4 moeten de volgende besturen en instellingen worden geraadpleegd in de volgende hypothesen :

[...]

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

3° Brussel Mobiliteit, indien de aanvraag handelingen en werken aan wegen en openbare ruimten betreft zoals bedoeld in artikel 189/1. Het advies gaat over de overeenstemming van de aanvraag met het gewestelijke en het gemeentelijke mobiliteitsplan ».

Artikel 189/1 van het BWRO definieert de « handelingen en werken aan wegen en openbare ruimten » als « alle interventies in de openbare ruimte en aan het wegennet met betrekking tot de markering, de uitrusting of de inrichtingen ».

Artikel 22, § 2, eerste lid, van de bestreden ordonnantie legt dan weer de verplichting op om de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, alsook Brussel Mobiliteit te raadplegen zonder dat het daarvoor voorwaarden vaststelt. Het tweede lid van die bepaling voorziet evenwel erin dat « de geraadpleegde besturen en instanties [...] geen bijkomende studie [kunnen] aanvragen ».

B.17.2. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of de bestreden bepaling een aanzienlijke vermindering van het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op de bescherming van een gezond leefmilieu met zich meebrengt, volstaat het vast te stellen dat die bepaling redelijk verantwoord is ten aanzien van de legitieme doelstellingen die de ordonnantiegever nastreeft.

De bestreden ordonnantie heeft tot doel de behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van de binnenzijde van het Zuidpaleis en de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de MIVB werd afgegeven, sneller te laten verlopen, en dat teneinde mogelijk te maken dat de metrolijn Noord-Albert kan worden geopend binnen een termijn die niet bovenmatig langer is dan de termijn waarin oorspronkelijk is voorzien. Met andere woorden, het gaat erom de gebruikers binnen een redelijke termijn snel en efficiënt openbaar vervoer aan te bieden in een geografisch gebied waar er geen metroverbinding is (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-751/1, pp. 1, 5 en 8).

In het licht van die doelstellingen vermocht de ordonnantiegever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat het niet nodig was de geraadpleegde instanties de mogelijkheid te bieden om bijkomende studies aan te vragen, waardoor de behandeling van de betrokken aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning langer zou hebben geduurd. De bestreden maatregel heeft geen onevenredige gevolgen.

Daaruit volgt dat artikel 22, § 2, tweede lid, van de bestreden ordonnantie de in het middel aangevoerde bepalingen niet schendt.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.18. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.19.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betoogt dat de verzoekende partijen de categorieën die verschillend zouden worden behandeld, niet identificeren, noch de vergelijkbare situaties waarin die categorieën zich zouden bevinden.

B.19.2. Uit het verzoekschrift en de memorie van antwoord van de verzoekende partijen blijkt dat die laatstgenoemde van mening zijn dat de bestreden ordonnantie een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de MIVB die voor het project waarop de ordonnantie betrekking heeft, gebruik kan maken van de bij die ordonnantie ingevoerde afwijkende procedure, en de vergunningsaanvragers die de bij het BWRO bepaalde procedure moeten naleven.

De exceptie wordt verworpen.

B.20. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verbiedt principieel niet dat het toepassingsgebied van een wetgeving wordt beperkt tot één enkele persoon in het kader van een specifieke situatie. Om te bepalen of het eruit voortvloeiende verschil in behandeling redelijk verantwoord is, moet het Hof nagaan of dat verschil berust op pertinente criteria van onderscheid die betrekking hebben op kenmerken die de door de betrokken wetgeving geregelde individuele situatie onderscheiden van alle vergelijkbare situaties.

B.21.1. In haar advies over het voorontwerp van ordonnantie dat tot de bestreden ordonnantie heeft geleid, merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State op :

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

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

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

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

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

Een dergelijke regeling zou de hierboven vermelde problemen beperken, althans die welke verband houden met de inachtneming van het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie, het gebrek aan voorzienbaarheid van de norm en het gebrek aan rechtszekerheid » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-751/1, pp. 51-52).

B.21.2. In de memorie van toelichting bij de bestreden ordonnantie wordt op die opmerking van de Raad van State geantwoord :

« Wat de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie betreft, werd uitvoerig uiteengezet, en de Raad van State herhaalt ze, waarom de situatie waarmee de MIVB en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sinds juni 2021 geconfronteerd worden, op zijn minst uitzonderlijk en uniek is. Te meer omdat de technische, financiële en tijdsgebonden problemen die moeten worden opgelost of beperkt, volgens de discretionaire beoordeling van de gewestregering niet rechtvaardigen dat het gemeene recht wordt gevolgd, waardoor de vergunningsprocedure voor de hervatting van de werken met een aangepaste techniek op een totaal ongepaste manier zou worden verlengd.

Gelet op deze zeer specifieke context, is er geen bewijs van enig 'misbruik' of risico op herhaling. In dit opzicht is het advies van de Raad van State gebaseerd op een soort vooroordeel, aangezien elke situatie in feite anders is (zie de situatie van de NAVO-site hierboven).

We zien evenmin de juridische onzekerheid die hieruit zou voortvloeien, aangezien dit 'one shot'-wetgeving is die het voorwerp kan zijn van rechtszaken maar geen aanleiding zal geven tot cascadegeschillen, aangezien ze slechts één keer van toepassing zal zijn.

In dit verband moet ook worden opgemerkt dat de Raad van State er niet gewoon op wijst dat de bescherming van derden, in het bijzonder omwonenden en belanghebbenden, volledig wordt gehandhaafd (met name door middel van het openbaar onderzoek), maar zelfs wordt versterkt door mechanismen zoals de openbare informatievergadering.

Het opnemen van een meer algemene regeling voor projecten van gewestelijk belang in het BWRO is natuurlijk een ideaal, maar blijft theoretisch, aangezien de goedkeuring van een dergelijke ambitieuze wetgeving een uitgebreidere raadpleging zou vereisen en een tijdsbestek zou vergen dat onverenigbaar is met de op te lossen situatie. Bovendien wordt in de toelichting gesteld dat de voorgestelde tekst als 'proefwetgeving' zou kunnen dienen met het oog op de uiteindelijke, meer structurele opname van een soortgelijke regeling in het BWRO.

Om al deze redenen is het moeilijk in te zien hoe het oplossen van het specifieke geval van het Zuidpaleis door middel van een specifieke ordonnantie die alleen van toepassing is op het Zuidpaleis, een schending zou vormen van het beginsel van [gelijkheid en niet-]discriminatie met betrekking tot vergelijkbare situaties, aangezien die niet bestaan. Bovendien zou de toepassing van het BWRO in zijn huidige vorm in strijd zijn met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, die ook impliceren dat verschillende situaties verschillend in plaats van gelijk worden behandeld.

Om al deze redenen, afzonderlijk of tezamen genomen, wordt het gelijkheidsbeginsel niet geschonden » (*ibid.*, pp. 13-14).

B.21.3. Bovendien betoogt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in haar memories dat er geen sprake is van een situatie die vergelijkbaar is met het voorliggende geval, en in het bijzonder dat de werken aan de metrolijn « Noord-Albert » niet kunnen worden vergeleken met de aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning die worden ingediend door particulieren voor een project dat betrekking heeft op een privéterrein. Ter staving van die analyse voert zij aan dat :

- het project voldoet aan dwingende doelstellingen van algemeen belang die gewoonlijk niet worden nagestreefd door particulieren;
- het project wordt gedragen door een Brusselse instelling van openbaar nut die het enige Brusselse metro- en premetronet exploiteert;
- de werken inzake de aanleg van de metrolijn « Noord-Albert » zich in een technische impasse bevinden;
- het noodzakelijk is om de nagestreefde gewestelijke en Europese doelstellingen te verwezenlijken zonder bijkomende vertragingen;
- de voltooiing van de werken niet een beperkt aantal personen betreft, maar het hele Gewest;
- de gevolgen van de stopzetting van de betrokken werken niet vergelijkbaar zijn met die welke voortvloeien uit de stillegging van de werken met betrekking tot de projecten die door andere aanvragers worden verwezenlijkt, aangezien die stopzetting zware gevolgen heeft voor de lokale openbare ruimte en de mobiliteit in verschillende wijken.

B.22.1. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet worden verward. De specifieke kenmerken van het project van de MIVB en de context waarin dat project werd ontwikkeld, kunnen weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kunnen niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.22.2. De door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschreven kenmerken zijn weliswaar in beginsel niet terug te vinden in de projecten die door particulieren worden gedragen en die worden uitgevoerd op een privéterrein. In tegenstelling tot hetgeen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aanvoert, is de categorie van personen die wordt vergeleken met de MIVB, wanneer zij als opdrachtgever van het betrokken project optreedt, evenwel niet beperkt tot de particulieren die een project van beperkte omvang uitvoeren op een privéterrein, maar behelst ze alle aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning die ertoe zijn gehouden gebruik te maken van de bij het BWRO ingevoerde procedure, of het nu gaat om natuurlijke of rechtspersonen en ongeacht of hun statuut privaats- of publiekrechtelijk is – met inbegrip van de MIVB voor de andere projecten waarvoor zij een stedenbouwkundige vergunning zou aanvragen.

B.22.3. Hoewel het juist is dat de kenmerken van het in de bestreden ordonnantie bedoelde project uitzonderlijk zijn, zijn ze daarom niet enig in hun soort en verantwoorden zij bijgevolg niet dat een regeling wordt ingevoerd die van toepassing is op een administratieve vergunning voor één specifiek project.

Andere projecten die aan dwingende vereisten van algemeen belang voldoen, kunnen immers een groot aantal personen betreffen en, in geval van vertragingen of impasses bij de voltooiing van de werken, zware gevolgen hebben voor de lokale openbare ruimte en de mobiliteit in verschillende wijken. Naargelang van factoren zoals de omvang van het project, de ligging ervan, het belang van de verwezenlijking ervan voor het algemeen belang, het aantal betrokken personen, de aard van de ondervonden problemen bij de verwezenlijking en de termijnen die moeten worden nageleefd, kan onder meer worden gedacht aan bepaalde omvangrijke werken met betrekking tot andere metro- en premetrostations, stations en het spoorweginet, wegtunnels, viaducten en voetgangerszones. Buiten het domein van de mobiliteit worden met projecten zoals de bouw van een afvalwaterzuiveringsinstallatie, een elektriciteitscentrale, een gaspijpleiding, een hoogspanningslijn, een afvalverbrandingsinstallatie, een sportstadion of nog gebouwen waarin een internationale organisatie wordt ondergebracht, eveneens dwingende doelstellingen van algemeen belang nagestreefd. In bepaalde gevallen kan de verwezenlijking ervan ten goede komen aan het gehele Gewest en bij vertragingen zware gevolgen hebben voor de lokale openbare ruimte en de betrokken wijken. Die projecten kunnen worden gedragen in het kader van een publiek-private samenwerking of in voorkomend geval door privaatrechtelijke rechtspersonen.

B.22.4. De overwegingen die blijken uit de parlementaire voorbereiding en de memories van de partijen kunnen bijgevolg het door de bestreden ordonnantie in het leven geroepen verschil in behandeling niet verantwoorden.

B.23. Daaruit volgt dat het tweede middel gegrond is, in zoverre het is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De bestreden ordonnantie moet worden vernietigd.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.24. Rekening houdend met de zware gevolgen die de stopzetting van de betrokken werken heeft voor de lokale openbare ruimte en de mobiliteit in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met de budgettaire gevolgen, met de tijd die de ordonnantiegever nodig heeft om opnieuw te onderzoeken of het opportuun is een afwijkende regeling in te voeren en in voorkomend geval een nieuwe wetgeving aan te nemen en teneinde geen bijkomende vertragingen te veroorzaken, dienen, met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, de gevolgen van de vernietigde ordonnantie te worden gehandhaafd.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 oktober 2023 « tot instelling van een specifieke behandelingsprocedure van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de ontmanteling van het interieur van het Zuidpaleis en voor de wijziging van de vergunning die op 24 mei 2019 door de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel werd afgeleverd »;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde ordonnantie.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 januari 2025.

De griffier,
Nicolas Dupont

De voorzitter,
Pierre Nihoul