

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 69.975 van 3 december 1997

A. 63.863/XIII-144

- In zake :
1. de vereniging zonder winst-oogmerk **NATIONALE CONFEDERATIE VAN HET BOUWBEDRIJF,**
 2. **BEROEPSVERENIGING DER PROMOTORS VAN HUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING,**
 3. de vereniging zonder winst-oogmerk **VERBOND VAN ONDERNEMINGEN TE BRUSSEL,**

die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. Jacques PUTZEYS en
Mr. Xavier LEURQUIN, advocaten,
Sint-Bernardusstraat 98
1060 Brussel,

tegen :

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
vertegenwoordigd door zijn
Regering,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Marc UYTENDAELE en
Mr. Renaud WITMEUR, advocaten,
Kapitein Crespelstraat 2-4, bus 5
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 24 mei 1995 ingediende
verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winst-oogmerk **NATIONALE CONFEDERATIE VAN HET BOUWBEDRIJF,** de

BEROEPSVERENIGING DER PROMOTORS VAN HUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING en de vereniging zonder winstoogmerk VERBOND VAN ONDERNEMINGEN TE BRUSSEL de nietigverklaring vorderen van artikel 1, 3°, b, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 1995 tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan voor zover in bijlage III ervan, met als opschrift "Bepalingen betreffende de bodembestemming", staat dat systematisch stedenbouwkundige lasten verbonden worden aan :

- de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor kantoren met een vloeroppervlakte groter dan 500 m² per onroerend goed en die niet behoren bij de hoofdbestemming op dezelfde plaats (bijlage III, A, Algemene voorschriften betreffende alle perimeters van het plan, 0.8);
- de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen voor kantoren, hotelinrichtingen en winkels met een vloeroppervlakte groter dan 500 m² per onroerend goed (bijlage III, B, Bijzondere voorschriften betreffende de verschillende perimeters van het plan, 7, § 1, derde lid);

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van Mevr. VOGEL, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 18 juni 1997, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 27 oktober 1997, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 20 november 1997;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. T. VANDENPUT, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, en van Mr. R. WITMEUR, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer QUINTIN, auditeur bij de Raad van state;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat artikel 86 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw als volgt luidt :

" Het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar, het stedenbouwkundig college en de Regering kunnen in naleving van het evenredigheidsbeginsel aan de afgifte van de vergunning de lasten verbinden die zij aan de aanvrager menen te moeten opleggen. Deze lasten bevatten onder meer, buiten de nodige financiële waarborgen voor de uitvoering ervan, de verwezenlijking of de renovatie op zijn kosten van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en woningen.

Zij kunnen bovendien de afgifte van de vergunning doen afhangen van een verklaring, waarbij de aanvrager zich ertoe verbindt wanneer de werken zijn begonnen aan de gemeente kosteloos, vrij en onbelast voor haar, de eigendom over te dragen van de in de aanvraag vermelde openbare wegen, openbare groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en de gronden waarop deze worden of zullen worden aangelegd.

De Regering kan nadere regels voor de toepassing van dit artikel bepalen";

Overwegende dat in artikel 23, eerste twee leden, van dezelfde ordonnantie het volgende staat :

" Het (gewestelijk ontwikkelings)plan heeft bindende kracht en verordenende waarde inzake de bepalingen die betrekking hebben op de bodembestemming die als dusdanig in het plan vermeld staan.

Het plan is richtinggevend in zijn andere bepalingen.

(...)"

Overwegende dat het gewestelijk ontwikkelingsplan op 3 maart 1995 door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is uitgevaardigd; dat de twee bepalingen die worden aangevochten deel uitmaken van de bepalingen die betrekking hebben op de bodembestemming, die opgenomen zijn in bijlage III, in de rubrieken onder punt A, nummer 0.8, en onder punt B, nummer 7, § 1, derde lid; dat deze bepalingen als volgt luiden :

" A. Algemene voorschriften betreffende alle perimeters van het plan

(...)

0.8. De afgifte van een stedenbouwkundige vergunning strekkende tot het toestaan van kantoren met een vloeroppervlakte groter dan 500 m² per onroerend goed en die niet behoren bij de hoofdbestemming op dezelfde plaats wordt onderworpen aan stedenbouwkundige lasten";

" B. Bijzondere voorschriften betreffende de verschillende perimeters van het plan

(...)

7. De perimeters van gewestelijk belang

§ 1. (...)

Ten einde de verwezenlijking van het geheel van deze bestemmingen te waarborgen, moet de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen tot toelating van kantoren, hotelinrichtingen en winkels met een

vloeroppervlakte groter dan 500 m² per onroerend goed verbonden worden aan stedenbouwkundige lasten";

Overwegende dat de verwerende partij opmerkt dat het beroep, voor zover het door de eerste en de derde verzoekende partij is ingesteld, alleen ontvankelijk is indien zij aantonen dat zij de voorschriften hebben nageleefd van de artikelen 9, 10 en 11 van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend; dat de auditeur-rapporteur tevens opmerkt dat niet is aangetoond dat de tweede verzoekende partij het beroep regelmatig heeft ingesteld;

Overwegende dat uit de documenten die later in de debatten zijn gebracht, blijkt dat de verzoekende partijen aan die bepalingen voldoen;

Overwegende dat de verwerende partij betwist dat de tweede verzoekende partij er belang bij heeft in rechte op te treden, op de grond dat het doel van haar vennootschap er voornamelijk in bestaat het onderzoek op alle gebieden die te maken hebben met huisvesting te stimuleren, alsook alle wettelijke en bestuurlijke maatregelen ten gunste van de huisvesting te bevorderen en te ondersteunen; dat zij erop wijst dat de bestreden bepalingen strekken tot de bescherming van de woonfunctie;

Overwegende dat de tweede vennootschap op grond van dit doel gerechtigd is om beroep in te stellen tegen maatregelen waarvan zij meent dat zij nadelig zijn voor de huisvesting, of de ontwikkeling daarvan in de weg staan; dat het beroep in alle opzichten ontvankelijk is;

Overwegende dat de verzoekende partijen een enig middel ontleen aan de schending van artikel 162 van de Grondwet, van artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 en van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alsook van artikel 86 van de ordonnantie van 29 augustus 1991; dat zij er in een eerste onderdeel op wijzen dat luidens artikel 86, eerste lid, van die ordonnantie, het opleggen van stedenbouwkundige lasten bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning een mogelijkheid is, waarbij voor ieder specifiek geval door de vergunningverlenende overheid wordt geoordeeld of gebruik ervan wordt gemaakt, en dat de regering, door van die mogelijkheid een verplichting te maken, de grenzen overschrijdt van de bevoegdheid die haar is verleend en afbreuk doet aan de gemeentelijke autonomie;

Overwegende dat de verwerende partij in hoofdzaak antwoordt dat met de bestreden bepalingen niet artikel 86 van de ordonnantie ten uitvoer wordt gelegd, maar de bepalingen van titel II van die ordonnantie, die betrekking hebben op het gewestelijk ontwikkelingsplan; dat zij stelt dat het volgens de rechtspraak toegestaan is dat stedenbouwkundige lasten worden opgelegd die niet zijn omschreven in de stedenbouwkundige vergunning, voor zover er een rechtsgrond voor bestaat, en dat de bestreden handeling een dergelijke rechtsgrond vormt, die bovenaan staat in de hiërarchie van de plannen van aanleg voor het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; dat zij uiteenzet dat het gewestelijk ontwikkelingsplan een middel van actieve planning is, waarin met alle aspecten van de ontwikkeling rekening moet worden gehouden en de bestemming van ieder deel van het grondgebied bepaald moet worden naar gelang van de verschillende takken van menselijke activiteit, zo nodig door beperkingen op te leggen aan het eigendomsrecht; dat zij daaruit afleidt dat zij kan opleggen dat aan de

afgifte van bepaalde specifieke stedenbouwkundige vergunningen automatisch stedenbouwkundige lasten worden verbonden; dat zij voorts zegt dat het slechts om een beperkte verplichting gaat, aangezien zij het aan de vergunningverlenende overheid overlaat om de op te leggen stedenbouwkundige lasten vast te stellen; dat zij opmerkt dat zij de bouw van nieuwe kantoren met meer dan 500 m² vloeroppervlakte volledig had kunnen verbieden, en daaruit afleidt dat zij dus ook minder restrictieve bepalingen kon uitvaardigen, zoals die waartegen het beroep is ingesteld; dat de verwerende partij in bijkomende orde, voor het geval dat de regelmatigheid van de bestreden handeling alleen in het licht van artikel 86 van de ordonnantie onderzocht zou worden, erop wijst dat de geest van deze bepaling erin bestaat het mechanisme van de stedenbouwkundige lasten uit te breiden, meer bepaald met het oog op de bescherming van de woonfunctie, zonder uit te sluiten dat in sommige welbepaalde gevallen systematisch lasten kunnen worden opgelegd; dat zij ter adstructie van haar betoog opmerkt dat de Regering bij artikel 86 van de organieke ordonnantie gemachtigd wordt om "nadere regels" en niet "de nadere regels" te bepalen voor de toepassing van deze bepaling; dat zij in haar laatste memorie verschillende standpunten aanhaalt, waarin, om redenen van rechtszekerheid, ervoor gepleit wordt dat in de plannen van aanleg de gevallen worden bepaald waarin de stedenbouwkundige lasten verplicht zijn; dat zij tevens de nadruk legt op het feit dat de aard en de omvang van de lasten tot de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid behoren, en op het proportionaliteitsbeginsel, dat uitdrukkelijk in artikel 86 vermeld wordt om de gelijkheid te waarborgen tussen de aanvragers van vergunningen waarvoor, naar zijn oordeel, het nodig is lasten op te leggen in de gevallen die in de bestreden bepalingen zijn genoemd;

Overwegende dat in artikel 86 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw vier overheden, namelijk het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar, het stedenbouwkundig college en de Regering de mogelijkheid wordt geboden om aan de afgifte van de vergunning stedenbouwkundige lasten te verbinden; dat deze vier overheden, die in de ordonnantie worden opgesomd zonder dat er enig onderscheid tussen hen wordt gemaakt, ook de enige vier zijn die bevoegd zijn om stedenbouwkundige vergunningen af te geven; dat in geen enkele andere bepaling van de ordonnantie wordt voorgeschreven dat aan een stedenbouwkundige vergunning lasten zijn verbonden;

Overwegende dat het derde lid van artikel 86 geen andere strekking heeft dan artikel 20 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; dat de Regering bij de vervulling van de opdracht die haar bij deze bepalingen wordt toevertrouwd, de strekking van de genoemde ordonnantie net zo min kan uitbreiden als beperken, en dat zij uit de grondslag van deze bepaling en de algemene opzet ervan de gevolgen moet trekken die daaruit logischerwijze voortvloeien volgens de geest waarin zij is opgevat en de doeleinden die ermee worden nagestreefd;

Overwegende dat de bestreden bepalingen van het gewestelijk ontwikkelingsplan verordenende waarde hebben; dat een verordeningsbepaling niet in strijd mag zijn met de wetsebepalingen, tenzij daartoe uitdrukkelijk en eenduidig bij wet machtiging is verleend, ongeacht de aan rechtszekerheid of het proportionaliteitsbeginsel ontleende redenen die worden aangevoerd om de

opportuniteit van de bestreden bepalingen te rechtvaardigen;

Overwegende dat bij artikel 86, eerste lid, van de ordonnantie de overheden die de stedenbouwkundige vergunningen afgeven, bevoegdheid wordt verleend om aan die vergunningen stedenbouwkundige lasten te verbinden; dat het voor elk van die overheden gaat om een bevoegdheid die voor ieder geval afzonderlijk wordt uitgeoefend, zonder dat deze overheden daartoe enigszins verplicht zijn; dat deze bepaling niet mag worden begrepen als een bepaling waarbij aan één van de genoemde overheden bevoegdheid wordt verleend om regels uit te vaardigen waarbij die bevoegdheid in sommige gevallen een verplichting wordt; dat de bevoegdheid waarover de Regering beschikt krachtens het laatste lid van hetzelfde artikel en krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, haar niet de mogelijkheid biedt regels uit te vaardigen waarbij de inhoud van de ordonnantie fundamenteel wordt gewijzigd; dat het eerste onderdeel van het middel gegrond is;

Overwegende dat er geen aanleiding is om de overige onderdelen van het middel te onderzoeken die, gesteld dat ze gegrond zijn, geen ruimere nietigverklaring kunnen meebrengen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 1, 3°, b, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 1995 tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan voor zover in bijlage III ervan, met

als opschrift "Bepalingen betreffende de bodembestemming", bepaald is dat systematisch stedenbouwkundige lasten verbonden worden aan :

- de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor kantoren met een vloeroppervlakte groter dan 500 m² per onroerend goed en die niet behoren bij de hoofdbestemming op dezelfde plaats (bijlage III, A, Algemene voorschriften betreffende alle perimeters van het plan, 0.8);
- de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen voor kantoren, hotelinrichtingen en winkels met een vloeroppervlakte groter dan 500 m² per onroerend goed (bijlage III, B, Bijzondere voorschriften betreffende de verschillende perimeters van het plan, 7, § 1, derde lid);

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 12.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op drie december 1900 zevenennegentig door :

de HH. HANOTIAU, kamervoorzitter,
LEROY, staatsraad,
QUERTAINMONT, staatsraad,
Mevr. MALCORPS, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD
VAN STATE, GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.