

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 34.645/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.645/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 24 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux charges d'urbanisme", a donné le 18 mars 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 24 december 2002 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "betreffende de stedenbouwkundige lasten", heeft op 18 maart 2003 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement légal les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, tels que modifiés par l'ordonnance du 18 juillet 2002.

Ces dispositions, dont la première est relative aux permis d'urbanisme et la seconde aux permis de lotir, disposent toutes deux comme suit :

"§ 1^{er}. Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements et ce, le cas échéant, dans le respect des prescriptions des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur.

En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, et d'équipements publics, d'immeubles de logement mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Ils peuvent, en lieu et place ou complémentirement à la réalisation des charges susmentionnées et dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements.

§ 2. Le Gouvernement détermine les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire.

§ 3. Le Gouvernement peut fixer des critères permettant à l'autorité qui délivre le permis de déterminer l'importance et la nature des charges d'urbanisme et le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées." ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'on relève toutefois que le texte de l'article 97, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, publié au Moniteur belge du 7 août 2002 dispose que "Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'immeubles de logement d'équipements publics et d'immeubles de logements et ce, le cas échéant, dans le respect des prescriptions des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur". Ce texte paraît donc entaché d'une erreur matérielle, qui, cependant, n'a pas fait l'objet d'un erratum.

Les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée attribuent donc directement aux autorités qui délivrent les permis d'urbanisme ou de lotir, et à elles seules, le choix d'imposer ou pas des charges d'urbanisme - sous réserve des cas dans lesquels le Gouvernement impose de telles charges -, et, dans l'affirmative, la détermination de la nature et du montant des charges d'urbanisme. Il en va de même en ce qui concerne les mesures accessoires ou de substitution des charges proprement dites, telles que prévues aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 1^{er} de ces dispositions législatives.

Les seules habilitations qui sont conférées au Gouvernement non pas en tant qu'autorité délivrante du permis, mais en qualité de titulaire du pouvoir réglementaire, ont pour objet d'une part, la détermination des circonstances dans lesquelles l'imposition des charges d'urbanisme est obligatoire, et, d'autre part, la possibilité de fixer les critères qui permettront aux autorités délivrantes de déterminer elles-mêmes l'importance et la nature des charges d'urbanisme et le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées.

Le Gouvernement ne trouve dès lors dans ces dispositions aucune habilitation pour fixer lui-même la nature et le montant des charges et des garanties financières ou les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées. De même, il n'est pas habilité à arrêter, par voie générale et réglementaire, les modalités de constitution et de libération des garanties financières, les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité délivrante, ni les règles applicables en cas de cession du permis ⁽²⁾.

Par ailleurs, le Gouvernement ne peut trouver dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, une quelconque habilitation pour adopter les normes générales précitées. En effet, dans l'accomplissement des missions que lui confèrent les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée, le Gouvernement ne peut étendre ni, comme en l'espèce, restreindre la portée de ces dispositions, en tant qu'elles attribuent directement aux autorités délivrantes des pouvoirs déterminés ⁽³⁾.

⁽²⁾ Voy. mutatis mutandis, C.E., arrêt n° 69.975 du 3 décembre 1997, en cause a.s.b.l. Confédération nationale de la construction et csrts.

⁽³⁾ Voy., dans un sens similaire, C.E., arrêt n° 69.975 du 3 décembre 1997, en cause, a.s.b.l. Confédération nationale de la construction et csrts.

Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet sont sujettes à critiques au regard des habilitations restreintes conférées au Gouvernement par les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée :

a) Les articles 7 à 11 du projet ont en effet pour objet de déterminer le montant des charges d'urbanisme et ne se limitent pas à définir les critères sur lesquels reposera l'appréciation des autorités délivrantes.

b) L'article 13 a pour objet de fixer les délais de réalisation des charges pour le cas où ceux-ci ne seraient pas fixés par l'autorité délivrante elle-même. Or, il résulte des articles 86 et 97 précités que c'est aux autorités délivrantes qu'il appartient d'apprécier et de fixer ces délais, le Gouvernement ayant comme seul pouvoir d'arrêter les critères à prendre en considération ⁽⁴⁾.

c) Les articles 14, alinéas 1^{er} et 3, 15, 16 et 17 du projet se donnent pour objet d'arrêter les modalités de constitution et de libération des garanties financières (article 14, alinéas 1^{er} et 3; article 17), de fixer les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité délivrante (article 16) et les règles applicables en cas de cessions du permis (article 15). Ils dépassent donc les limites des habilitations conférées au Gouvernement, rappelées ci-avant.

d) Tel qu'il est rédigé et dès lors qu'il se situe dans un chapitre relatif aux charges tant obligatoires que facultatives, le paragraphe 2 de l'article 12 méconnaît l'habilitation conférée au Gouvernement par les articles 86, § 2, et 97, § 2, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée; en effet, ces dispositions autorisent uniquement le Gouvernement à déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire. Elles n'attribuent pas au Gouvernement le pouvoir de déterminer, par voie générale et réglementaire, les circonstances dans lesquelles aucune charge ne pourra être imposée par l'autorité qui délivre le permis d'urbanisme. Ainsi compris, l'article 12, § 2, méconnaît les dispositions législatives précitées.

⁽⁴⁾ Sur le large pouvoir d'appréciation conféré aux autorités délivrantes par les articles 86 et 97 nouveaux de l'ordonnance du 29 août 1991, voyez Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2001-2002, n° A-284/1, pp. 19-20 et n° A-284/2, pp. 39-40.

En revanche, rien n'empêcherait de prévoir que, dans les cas énumérés par ledit article 12, § 2, les charges dont l'imposition est rendue en principe obligatoire par les articles 2 et 3 du projet, perdent leur caractère obligatoire. Le Gouvernement devrait toutefois être en mesure de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, des motifs pour lesquels les charges visées aux articles 2 et 3 perdraient leur caractère obligatoire dans les seules hypothèses énumérées à l'article 12, § 2.

Par conséquent, les articles 7 à 11, 12, § 2, et 13 du projet doivent être revus de sorte qu'ils demeurent dans les limites de l'habilitation conférée au Gouvernement par les articles 86 et 97 de l'ordonnance du 29 août 1991. Les articles 14, alinéas 1^{er} et 3, 15, 16 et 17, seront, pour leur part, omis.

2. Plusieurs des termes qu'utilise l'arrêté en projet demandent à être définis de manière précise. Il en va notamment ainsi des notions de "commerce", d'"activités de production de services matériels", de "parkings de transit" et d'"équipement d'intérêt collectif ou de service public".

Lorsqu'un concept utilisé dans l'arrêté en projet l'est également dans les prescriptions urbanistiques du plan régional d'affectation du sol ou dans le règlement régional d'urbanisme, il convient, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, de lui donner la même définition que celle que prévoit le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques du plan ou le règlement régional d'urbanisme.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1^{er}

Le a) définit les "logements assimilés au logement social" comme "les logements (...) dont la propriété (...) est transférée gratuitement à la commune qui en assure la gestion aux normes du logement social ou confie celle-ci à son centre public d'aide social ou à une société immobilière de service public".

Il appelle les observations suivantes.

.../...

1. Combinée avec l'article 4 du projet, cette définition entend se fonder sur l'article 86, § 1^{er}, alinéa 2 et sur l'article 97, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance du 29 août 1991, qui autorisent les autorités délivrantes à "subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, et d'équipements publics, d'immeubles de logement mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés".

Ces dispositions, comme toute disposition qui autorise qu'une atteinte soit portée au droit fondamental que constitue le droit de propriété, doivent faire l'objet d'une interprétation stricte ⁽⁵⁾.

A ce propos, l'on relève que les cessions à titre gratuit qu'elles envisagent ne portent que sur des biens qui sont "mentionnés dans la demande".

Pour sa part, la disposition en projet ne tient pas compte de cette restriction. Elle ne s'inscrit dès lors pas dans les limites des dispositions législatives précitées et méconnaît celles-ci.

Elle doit être revue afin de se conformer auxdites dispositions.

2. Il convient de préciser ce que l'on entend par les mots "normes de construction du logement social", en se référant le cas échéant à la législation et à la réglementation qui fixent celles-ci.

Article 2

1. En son alinéa 1^{er}, l'article 2 du projet énumère les cas dans lesquels l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire.

⁽⁵⁾ Voy. C.E., arrêt n° 76.099 du 5 octobre 1998, en cause la Commune de Walhain.

La détermination de ces cas repose chaque fois sur un même élément, à savoir le dépassement, lors de la construction ou de l'extension qui fait l'objet de la demande de permis, d'un seuil, selon le cas, de superficie de plancher, de nombre de chambres pour les hôtels, et de nombre d'emplacements pour les parkings.

Comme en a convenu la déléguée du gouvernement, deux hypothèses doivent être distinguées : d'une part, celle où l'extension concernée a pour effet de faire franchir à l'immeuble, à l'hôtel ou au parking le seuil à partir duquel l'imposition de la charge est obligatoire; d'autre part, celle où l'extension envisagée atteint à elle seule le seuil à partir duquel l'imposition de charges est obligatoire.

Par conséquent, le texte sera revu pour viser clairement et distinctement les deux hypothèses décrites ci-avant.

La même observation vaut pour l'article 3.

2. L'alinéa 2 de la disposition à l'examen fait usage de la notion de "rénovation lourde". Selon la déléguée du gouvernement cette notion peut se définir comme une opération qui, bien que n'ayant pas pour objet la démolition et la reconstruction d'un bâtiment, a pour objet la modification substantielle de celui-ci de sorte que seule la structure ou l'ossature d'origine en serait conservée.

Le texte à l'examen devrait être complété afin de le préciser.

Article 4

1. A la première phrase, la section de législation se demande, si eu égard à la notion définie à l'article 1^{er}, a), il n'y pas lieu de remplacer les mots "logements sociaux" par les mots "logements assimilés au logement social".

2. Cette disposition ne fait mention que des logements sociaux (lire : "assimilés au logement social") et conventionnés et laisse entendre que les charges d'urbanisme ne pourraient dès lors porter que sur ces types de logement.

Ce faisant, elle méconnaît les articles 86, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 97, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991, qui visent les immeubles de logement sans distinction, et non les seuls logements assimilés au logement social ou conventionnés.

De manière générale d'ailleurs, l'article 4 du projet se présente comme énumérant de manière limitative les différentes natures que peuvent revêtir les charges d'urbanisme.

Ce procédé méconnaît les dispositions législatives précitées qui confèrent un large pouvoir d'appréciation aux autorités délivrantes et n'énumèrent que de manière exemplative les différentes formes que peuvent revêtir les charges d'urbanisme ⁽⁶⁾.

Article 6

Cette disposition paraît reproduire la règle déjà inscrite aux articles 86, § 1^{er}, alinéa 3, et 97, § 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée.

Toutefois, dans la mesure où elle renvoie aux programmes publics visés aux articles 4 et 5, elle a une portée à la fois plus large et plus limitée que ces dispositions.

En effet, les dispositions législatives précitées permettent aux autorités délivrantes de substituer aux charges d'urbanisme au sens strict l'obligation de verser une somme d'argent "destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements."

Sont ainsi visés les immeubles de logements au sens large, et non les seuls logements assimilés au logement social ou conventionnés, qui sont les seuls visés aux articles 4 et 5 du projet.

A l'inverse, les articles 86, § 1^{er}, alinéa 3, et 97, § 1^{er}, alinéa 3, de l'ordonnance ne mentionnent pas les opérations d'"embellissement" visées aux articles 4

⁽⁶⁾ M. Kestemont-Soumeryn, "Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis", in La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 354.

et 5, ni la "réalisation d'actes et travaux de mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde appartenant à une personne publique", pourtant visée à l'article 5.

Par conséquent, l'article 6 du projet méconnaît les dispositions législatives précitées. Il sera omis.

Article 11

Outre ce qui a été dit sous l'observation générale 1, la disposition examinée manque de clarté. Ainsi, au paragraphe 1^{er}, se pose la question de savoir si les cas énumérés aux 1° à 3° décrivent l'objet de la demande de permis ou, au contraire la nature de la charge d'urbanisme qui sera réduite de moitié en vertu de cette disposition. Selon la déléguée du gouvernement, il s'agit de l'objet de la charge elle-même et non de la demande de permis.

La rédaction de la disposition sera revue en ce sens.

Par ailleurs, et sous réserve de l'observation générale 1, le Gouvernement doit être en mesure de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, pour quels motifs seules les charges visées aux 1° à 3°, et non d'autres charges d'urbanisme, seront réduites de moitié.

Article 12

1. Le pouvoir de dérogation octroyé par le paragraphe 1^{er} aux autorités qui délivrent les permis concernés est défini de manière trop large.

Le fait que ce pouvoir ne pourra être mis en oeuvre qu'"exceptionnellement", et "en raison de circonstances particulières, notamment d'ordre technique, liées à la mise en oeuvre soit du permis d'urbanisme, soit des charges d'urbanisme", ne limite pas celui-ci de manière suffisante : les conditions ainsi mises au pouvoir de dérogation conféré aux autorités délivrantes sont définies de manière trop floue et quasiment tautologique.

Quant à l'exigence de motivation imposée par la même disposition, elle se borne à réitérer la règle prévue par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle ne présente donc pas d'utilité.

2. Concernant le paragraphe 2, il est renvoyé à l'observation générale 1.

Article 13

Outre ce qui a été dit sous l'observation générale 1, il convient de définir avec précision ce que l'on entend par le mot "imprévision". Vise-t-on tout cas de force majeure ou n'entend-on viser que la seule théorie de l'imprévision ?

Article 14

Comme exposé sous l'observation générale 1, les alinéas 1^{er} et 3 de l'article 14 de l'arrêté en projet sont dépourvus de fondement légal.

Quant à son alinéa 2, il se borne à rappeler le principe de proportionnalité dont le respect est imposé par l'article 86, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et par l'article 97, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée. Il ne présente donc pas d'utilité.

Par ailleurs, il est source de confusion et risque d'induire en erreur. En effet, il rappelle l'exigence du principe de proportionnalité exclusivement en matière de garantie financière et pourrait a contrario laisser entendre que ce principe n'est pas d'application pour la détermination de la charge d'urbanisme proprement dit.

Cet alinéa sera, par conséquent, omis.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit geeft voor te steunen op de artikelen 86 en 97 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, zoals die gewijzigd zijn bij de ordonnantie van 18 juli 2002.

Die bepalingen, waarvan de eerste betrekking heeft op de stedenbouwkundige vergunning en de tweede op de verkavelingsvergunning, schrijven beide het volgende voor :

"§ 1. 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 vergunningen 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, de verbouwing of de renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en van woongebouwen en, in voorkomend geval, met inachtneming van de voorschriften van de van kracht zijnde bijzondere bestemmingsplannen.

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 en zonder kosten voor haar, de eigendom over te dragen van de in de aanvraag vermelde openbare wegen, openbare groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, woongebouwen, en de gronden waarop deze worden of zullen worden aangelegd.

Zij kunnen, in de plaats van of als aanvulling op de uitvoering van de hoger vermelde lasten en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de afgifte van de vergunning afhankelijk maken van de storting van een geldsom tot financiering van handelingen en werken die zij bepalen en die de verwezenlijking, de verbouwing of de renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen tot doel heeft.

§ 2. De regering bepaalt de omstandigheden waarin de heffing van stedenbouwkundige lasten verplicht is.

§ 3. De regering kan de criteria vastleggen welke de overheid die de vergunning afgeeft, moeten toelaten de omvang en de aard van de stedenbouwkundige lasten te bepalen, en het bedrag van de financiële waarborgen die kunnen worden geëist, alsmede de termijnen waarin de lasten moeten worden uitgevoerd." ⁽¹⁾.

De artikelen 86 en 97 van de genoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 leggen dus de keuze om al dan niet stedenbouwkundige lasten op te leggen rechtstreeks bij de overheden die de stedenbouwkundige vergunningen of de verkavelingsvergunningen afgeven, en alleen bij die overheden, - onder voorbehoud van de gevallen waarin de Regering zulke lasten oplegt - en verlenen hieraan de bevoegdheid om, indien ze stedenbouwkundige lasten opleggen, de aard en het bedrag daarvan te bepalen. Dat geldt ook voor wat betreft de maatregelen ter aanvulling of vervanging van de eigenlijke lasten, zoals bepaald in het tweede en het derde lid van paragraaf 1 van die wetsbepalingen.

De enige machtigingen die aan de Regering zijn verleend, niet als overheid die de vergunning afgeeft, maar als houder van de verordeningsbevoegdheid, hebben enerzijds betrekking op het vaststellen van de omstandigheden waarin stedenbouwkundige lasten moeten worden opgelegd, en anderzijds op de mogelijkheid om criteria vast te stellen op grond waarvan de vergunningverlenende overheden zelf de omvang en de aard van de stedenbouwkundige lasten kunnen bepalen, alsook het bedrag van de financiële waarborgen die geëist kunnen worden en de termijnen waarbinnen de lasten moeten worden verwezenlijkt.

⁽¹⁾ Er zij evenwel op gewezen dat in artikel 97, § 1, eerste lid, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 augustus 2002, het volgende staat : "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 vergunningen 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, de verbouwing of de renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, woongebouwen, nutsvoorzieningen en van woningen en, in voorkomend geval, met inachtneming van de voorschriften van de van kracht zijnde bijzondere bestemmingsplannen". Er lijkt dus een vergissing te zijn geslopen in deze tekst, die evenwel niet met een erratum is rechtgezet.

De Regering ontleent dus aan die bepalingen geen enkele machtiging om zelf de aard en het bedrag van de lasten, het bedrag van de financiële waarborgen of de termijnen waarbinnen die lasten moeten worden gerealiseerd, vast te stellen. Zo is ze evenmin gemachtigd om op algemene wijze bij verordening de nadere regels voor het stellen en het vrijgeven van financiële waarborgen uit te vaardigen, om te bepalen in welke gevallen die waarborgen vervallen aan de vergunningverlenende overheid, of om de regels vast te stellen die van toepassing zijn in geval van overdracht van de vergunning ⁽²⁾.

De Regering kan evenmin uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, enige machtiging putten om de genoemde algemene normen vast te stellen. Bij de vervulling van de opdrachten die haar bij de artikelen 86 en 97 van de genoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 zijn toevertrouwd, mag de Regering immers de strekking van die bepalingen uitbreiden noch, zoals in het onderhavige geval, beperken voorzover hierbij bepaalde bevoegdheden rechtstreeks aan de vergunningverlenende overheden worden toegekend ⁽³⁾.

Verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit zijn vatbaar voor kritiek in het licht van de beperkte bevoegdheden die bij de artikelen 86 en 97 van de genoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 aan de Regering zijn toevertrouwd :

a) De artikelen 7 tot 11 van het ontwerp strekken er immers toe het bedrag van de stedenbouwkundige lasten vast te stellen en bepalen zich er niet toe de criteria vast te stellen op grond waarvan de vergunningverlenende overheden hun beoordeling kunnen maken.

⁽²⁾ Zie, mutatis mutandis, R.v.S., arrest nr. 69.975 van 3 december 1997, in zake de vzw Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf c.s.

⁽³⁾ Zie in dezelfde zin R.v.S., arrest nr. 69.975 van 3 december 1997, in zake de vzw Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf c.s.

b) Artikel 13 strekt ertoe de termijnen vast te stellen voor de uitvoering van de lasten ingeval die niet vastgesteld zouden zijn door de vergunningverlenende overheid zelf. Uit de genoemde artikelen 86 en 97 blijkt echter dat het aan de vergunningverlenende overheden staat uit te maken hoelang die termijnen moeten zijn en deze vast te stellen, waarbij de Regering alleen bevoegd is de criteria vast te stellen die daarbij in aanmerking moeten worden genomen ⁽⁴⁾.

c) De artikelen 14, eerste en derde lid, 15, 16 en 17 van het ontwerp strekken ertoe de nadere regels voor het stellen en het vrijgeven van de financiële waarborgen vast te stellen (artikel 14, eerste en derde lid; artikel 17), de gevallen te bepalen waarin die waarborgen vervallen aan de vergunningverlenende overheid (artikel 16) en de regels vast te stellen die van toepassing zijn in geval van overdracht van de vergunning (artikel 15). Ze gaan dus de perken te buiten van de hierboven omschreven machtigingen die aan de Regering zijn verleend.

d) Zoals paragraaf 2 van artikel 12 is gesteld en aangezien deze opgenomen is in een hoofdstuk dat zowel op de verplichte als op de facultatieve lasten betrekking heeft, is hij in strijd met de machtiging die bij de artikelen 86, § 2, en 97, § 2, van de genoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 aan de Regering is verleend; die bepalingen machtigen de Regering immers alleen maar om de omstandigheden vast te stellen waarin verplicht stedenbouwkundige lasten moeten worden opgelegd. Ze verlenen de Regering niet de bevoegdheid om op algemene wijze bij verordening te bepalen in welke omstandigheden geen enkele last mag worden opgelegd door de overheid die de stedenbouwkundige vergunning verleent. In die zin schendt artikel 12, § 2, de genoemde wetsbepalingen.

Niets belet daarentegen te bepalen dat, in de gevallen vermeld in het genoemde artikel 12, § 2, de lasten die in beginsel verplicht zijn gemaakt bij de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, niet meer verplicht zijn. De Regering moet evenwel in staat zijn om in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te motiveren waarom de lasten genoemd in de artikelen 2 en 3 alleen in de gevallen opgesomd in artikel 12, § 2, niet meer verplicht zouden zijn.

⁽⁴⁾ Zie, in verband met de ruime beoordelingsbevoegdheid die bij de nieuwe artikelen 86 en 97 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 toegekend is aan de vergunningverlenende overheden, Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 2001-2002, nr. A-284/1, blz. 19-20, en nr. A-284/2, blz. 39-40.

De artikelen 7 tot 11, 12, § 2, en 13 van het ontwerp moeten bijgevolg worden herzien zodat ze binnen de perken blijven van de machtiging die bij de artikelen 86 en 97 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 aan de Regering is verleend. De artikelen 14, eerste en derde lid, 15, 16 en 17 moeten vervallen.

2. Verscheidene termen die in het ontworpen besluit worden gebruikt, dienen nauwkeurig omschreven te worden. Dat geldt onder meer voor de begrippen "handelszaak", "activiteiten voor de vervaardiging van materiële diensten", "transitparkeerplaats", "voorziening van collectief belang of van openbare diensten".

Wanneer eenzelfde concept wordt gebruikt in het ontworpen besluit en in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening, behoort dit concept, ter wille van de rechtszekerheid en de samenhang, dezelfde begripsomschrijving te krijgen als die welke staat in de lijst van de belangrijkste termen die gebruikt worden in de stedenbouwkundige voorschriften van het plan of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 1

In a) worden "woningen gelijkgesteld met de sociale woning" gedefinieerd als "de woningen (...) waarvan de eigendom (...) gratis wordt overgedragen aan de gemeente, die instaat voor het beheer ervan met inachtneming van de normen die gelden voor sociale woningen of die dat toevertrouwt aan haar openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of aan een openbare vastgoedmaatschappij".

Die definitie geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

1. Deze definitie, gelezen in samenhang met artikel 4 van het ontwerp, steunt op artikel 86, § 1, tweede lid, en op artikel 97, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, waarbij de vergunningverlenende overheden gemachtigd worden "de afgifte van de vergunning (te) doen afhangen van een verklaring, waarbij de aanvrager zich ertoe verbindt, wanneer de werken zijn begonnen, aan de gemeente kosteloos, vrij en onbelast en zonder kosten voor haar, de eigendom over te dragen van de in de aanvraag vermelde openbare wegen, openbare groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, woongebouwen, en de gronden waarop deze worden of zullen worden aangelegd".

Die bepalingen moeten, zoals iedere bepaling die het mogelijk maakt te raken aan het basisrecht dat het eigendomsrecht is, in enge zin geïnterpreteerd worden ⁽⁵⁾.

Wat dat betreft zij erop gewezen dat de kosteloze overdrachten waarop ze slaan, alleen goederen betreffen die "in de aanvraag vermeld" zijn.

De ontworpen bepaling houdt geen rekening met die beperking. Ze valt dus niet binnen de grenzen van de genoemde wetsbepalingen en is daarmee in strijd.

Ze moet worden herzien en in overeenstemming worden gebracht met de genoemde bepalingen.

2. Er dient nauwkeuriger aangegeven te worden wat verstaan wordt onder de woorden "bouwnormen van de sociale woning", waarbij in voorkomend geval verwezen moet worden naar de wets- en verordeningsbepalingen die deze normen vaststellen.

⁽⁵⁾ Zie R.v.S., arrest nr. 76.099 van 5 oktober 1998, in zake de Gemeente Walhain.

Artikel 2

1. Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp somt de gevallen op waarin verplicht stedenbouwkundige lasten moeten worden opgelegd.

Die gevallen worden telkens bepaald op basis van eenzelfde gegeven, namelijk wanneer met de bouw of de uitbreiding waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft een bepaalde drempel overschreden wordt, waarbij het naar gelang van het geval gaat om de vloeroppervlakte, het aantal kamers voor de hotels of het aantal parkeerplaatsen voor de parkings.

De gemachtigde van de Regering is het ermee eens dat twee gevallen onderscheiden moeten worden : enerzijds het geval waarbij de betrokken uitbreiding tot gevolg heeft dat het gebouw, het hotel of de parking de drempel overschrijdt vanaf welke de last verplicht moet worden opgelegd; anderzijds het geval waarbij door de geplande uitbreiding op zich de drempel wordt bereikt vanaf welke lasten verplicht moeten worden opgelegd.

Het ontwerp moet bijgevolg worden herzien zodat daarin duidelijk en onderscheidenlijk de twee hierboven beschreven gevallen worden omschreven.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3.

2. In het tweede lid van de voorliggende bepaling wordt het begrip "diepgaande renovatie" gebruikt. Volgens de gemachtigde van de Regering kan dat begrip omschreven worden als werkzaamheden die niet strekken tot de afbraak en wederopbouw van een gebouw, maar tot een grondige wijziging ervan zodat alleen de structuur of het oorspronkelijke geraamte ervan behouden blijft.

De voorliggende bepaling moet aangevuld worden zodat zulks wordt gepreciseerd.

Artikel 4

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of in de eerste zin, gezien het begrip bepaald in artikel 1, a), de woorden "sociale woningen" niet vervangen moeten worden door de woorden "woningen gelijkgesteld met de sociale woning".

2. In deze bepaling is alleen sprake van sociale woningen (lees : "woningen gelijkgesteld met de sociale woning") en geconventioneerde woningen, en wordt de indruk gewekt dat de stedenbouwkundige lasten bijgevolg alleen betrekking kunnen hebben op die soort woningen.

Daarmee schendt deze bepaling de artikelen 86, § 1, eerste lid, en 97, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, die slaan op de woongebouwen zonder enig onderscheid, en niet alleen op de woningen gelijkgesteld met de sociale woning of de geconventioneerde woningen.

Algemeen beschouwd dient artikel 4 van het ontwerp zich overigens aan als een bepaling die een limitatieve opsomming geeft van de verschillende vormen die de stedenbouwkundige lasten kunnen aannemen.

Die werkwijze is in strijd met de genoemde wetsbepalingen waarbij een ruime beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten aan de vergunningverlenende overheden en waarbij de verschillende vormen die de stedenbouwkundige lasten kunnen aannemen slechts bij wijze van voorbeeld worden genoemd ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ M. Kestemont-Soumeryn, "Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis", in La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Brussel, Bruylant, 1998, blz. 354.

Artikel 6

Deze bepaling lijkt de regel die reeds vervat ligt in de artikelen 86, § 1, derde lid, en 97, § 1, derde lid, van de genoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 over te nemen.

Voorzover ze evenwel verwijst naar de openbare programma's bedoeld in de artikelen 4 en 5, heeft ze tegelijkertijd een ruimere en een beperktere strekking dan die bepalingen.

De genoemde wetsbepalingen bieden de vergunningverlenende overheden immers de mogelijkheid om de stedenbouwkundige lasten in enge zin te vervangen door de verplichting om een geldsom te storten "tot financiering van handelingen en werken die zij bepalen en die de verwezenlijking, de verbouwing of de renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen tot doel heeft".

Daarmee worden de woongebouwen in ruime zin bedoeld, en niet alleen de woningen gelijkgesteld met de sociale woning of de geconventioneerde woningen, die de enige woningen zijn die bedoeld worden in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp.

Omgekeerd maken de artikelen 86, § 1, derde lid, en 97, § 1, derde lid, van de ordonnantie geen melding van de "verfraaiingswerkzaamheden" bedoeld in de artikelen 4 en 5, noch van de "realisatie van handelingen en werken voor de opwaardering van het aan een openbaar persoon toebehorend erfgoed dat beschermd of op de bewaarlijst ingeschreven is", waarvan wel sprake is in artikel 5.

Artikel 6 van het ontwerp is bijgevolg in strijd met de genoemde wetsbepalingen. Het moet vervallen.

Artikel 11

Los van wat gezegd is in algemene opmerking 1, is de voorliggende bepaling onduidelijk. Zo bijvoorbeeld rijst, wat paragraaf 1 betreft, de vraag of de gevallen opgesomd in 1° tot 3° een beschrijving zijn van het onderwerp van de vergunningsaanvraag of, integendeel, van de aard van de stedenbouwkundige last die krachtens deze bepaling met de helft wordt verminderd. Volgens de gemachtigde van de Regering gaat het om de last zelf, en niet om het onderwerp van de vergunningsaanvraag.

De redactie van de bepaling moet in die zin worden herzien.

Bovendien moet de Regering, onder voorbehoud van algemene opmerking 1, in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kunnen wettigen waarom alleen de lasten genoemd in 1° tot 3°, en geen andere stedenbouwkundige lasten, met de helft verminderd zullen worden.

Artikel 12

1. De bevoegdheid om af te wijken die bij paragraaf 1 wordt toegekend aan de overheden die de betrokken vergunningen afgeven, is te ruim omschreven.

Die bevoegdheid wordt niet voldoende beperkt in zoverre ze alleen "uitzonderlijk" en "naar aanleiding van bijzondere omstandigheden, met name van technische aard, in verband met de tenuitvoerbrenging (lees : tenuitvoerlegging) van hetzij de stedenbouwkundige vergunning hetzij de stedenbouwkundige lasten" kan worden aangewend: de voorwaarden die aldus worden verbonden aan de bevoegdheid om af te wijken verleend aan de vergunningverlenende overheden zijn te vaag en bijna tautologisch omschreven.

Het motiveringsvereiste dat bij dezelfde bepaling wordt gesteld, is niet meer dan een herhaling van de regel waarin de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen voorziet. Het heeft bijgevolg geen nut.

.../...

2. Wat paragraaf 2 betreft wordt verwezen naar algemene opmerking 1.

Artikel 13

Los van wat gezegd is in algemene opmerking 1, moet nauwkeurig worden bepaald wat begrepen wordt onder "onvoorziene omstandigheden". Wordt hiermee elk geval van overmacht bedoeld, of wordt alleen teruggegrepen naar de leer van de onvoorziene omstandigheden ?

Artikel 14

Zoals uiteengezet is in algemene opmerking 1, is er geen rechtsgrond voorhanden voor het eerste en het derde lid van artikel 14 van het ontworpen besluit.

Het tweede lid van dit artikel brengt alleen het proportionaliteitsbeginsel in herinnering, waarvan de eerbiediging reeds is opgelegd bij artikel 86, § 1, eerste lid, en bij artikel 97, § 1, eerste lid, van de genoemde ordonnantie van 29 augustus 1991. Het heeft dus geen nut.

Bovendien schept het verwarring en kan het misleidend zijn. Het heeft het immers enkel over het proportionaliteitsbeginsel voor wat betreft de financiële waarborg en zou a contrario de indruk kunnen wekken dat dat beginsel niet van toepassing is voor de eigenlijke vaststelling van de stedenbouwkundige last.

Dit lid moet bijgevolg vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A. VAGMAN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS