ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 37.111/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 5 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme", a donné le 2 juin 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement légal l'article 86 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, tel que remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004.

Cette disposition, relative aux permis d'urbanisme, est devenue l'article 100 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (COBAT) qui dispose comme suit :

> "Art. 100. § 1er. 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 à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements.
>
> 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, d'équipements publics et d'immeubles de logement ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.
>
> Ils peuvent, en lieu et place ou complémentairement 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.
>
> Les charges sont mentionnées dans le permis d'urbanisme.

.../...

§ 2. Le Gouvernement peut fixer des priorités quant à l'affectation des charges d'urbanisme, le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées.

§ 3. Le Gouvernement détermine les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire et fixe la valeur minimale des charges d'urbanisme imposées dans ces circonstances. Le Gouvernement peut également déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme, tant obligatoires que facultatives, est exclue.

Dans le respect de l'alinéa précédent, le conseil communal peut, par un plan particulier d'affectation du sol ou un règlement communal, soit augmenter la valeur des charges d'urbanisme obligatoires visées à l'alinéa précédent, soit déterminer d'autres circonstances dans lesquelles l'imposition des charges d'urbanismes est obligatoire et en déterminer la valeur.

Dans les périmètres et dans les circonstances dans lesquels le Conseil communal a fait usage des facultés visées à l'alinéa précédent, le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le collège d'urbanisme et le Gouvernement ne peuvent imposer des charges d'urbanisme d'une valeur autre à celle prévue par le Conseil communal.

§ 4. Il est créé un registre des charges d'urbanisme qui est géré par l'administration et est accessible au public. Le Gouvernement peut régler la forme, le contenu et la procédure d'élaboration de ce registre."

L'article 100 du COBAT précité attribue directement aux autorités qui délivrent les permis d'urbanisme 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 1er.

Toutefois, non pas en tant qu'autorité délivrante du permis, mais en qualité de titulaire du pouvoir réglementaire, le Gouvernement est habilité à :

- fixer des priorités quant à l'affectation des charges d'urbanisme, le montant des garanties financières qui peuvent être exigées ainsi que les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées;

- déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme est obligatoire et fixer la valeur minimale des charges d'urbanisme imposées dans ces circonstances;

.../...

- déterminer les circonstances dans lesquelles l'imposition de charges d'urbanisme, tant obligatoires que facultatives, est exclue;

- régler la forme, le contenu et la procédure d'élaboration du registre des charges d'urbanisme.

Le Gouvernement ne trouve dès lors dans ces dispositions aucune habilitation pour fixer lui-même la nature des charges facultatives et obligatoires [(1)] ou le montant des charges facultatives. 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)]. En outre, si l'article 86 ancien de l'ordonnance du 29 août 1991 habilitait le Gouvernement à fixer de critères permettant à l'autorité délivrante de déterminer l'importance des charges, cette habilitation ne figure plus dans l'article 100 du COBAT, tel que remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004.

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 confère l'article 100 du COBAT précité, 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)].

---

(1) Il ne peut, à ce titre, définir que des priorités.

(2) Voy. dans le même sens l'avis 34.645/4, donné le 18 mars 2003, par la section de législation du Conseil d'État, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme; voy. mutatis mutandis, C.E., arrêt n° 69.975 du 3 décembre1997, en cause a.s.b.l. Confédération nationale de la construction et csrts.

(3) Voy. l'avis 34.645/4 déjà cité, ainsi que l'avis 36.155/4, donné le 10 décembre 2003, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2003 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme; 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 conférées au Gouvernement par l'article 100 du COBAT précitée :

a) L'article 100, § 3, alinéa 1er, du COBAT, habilite exclusivement le Gouvernement à fixer les montants minimaux des charges obligatoires. Il s'ensuit que les articles 6 et 7 du projet ne peuvent pas, comme ils le font, fixer les montants des charges, mais seulement les montants minimaux de celles-ci. Par ailleurs, ils ne peuvent pas non plus prévoir, comme le fait l'article 7, § 3, que les montants ainsi fixés pourront être réduits au moment de la délivrance du permis d'urbanisme.

b) L'article 10 du projet prévoit que

> "Les charges d'urbanisme exécutées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme partiellement ou totalement non exécuté seront prises en considération pour le calcul des charges d'urbanisme dues sur un même immeuble à l'occasion de la délivrance de permis d'urbanisme ultérieurs et ce, pour une durée de dix ans à dater du jour de la notification du permis ayant généré lesdites charges."

Le Gouvernement ne trouve dans l'article 100 du COBAT aucune habilitation pour imposer aux autorités délivrantes cette obligation de prise en considération de charges imposées antérieurement.

c) Les articles 11, alinéas 1er et 3, 12, 13 et 14 du projet se donnent pour objet d'arrêter les modalités de constitution et de libération des garanties financières (article 11, alinéas 1er et 3; article 14), de fixer les cas dans lesquels ces garanties resteront acquises à l'autorité délivrante (article 13) et les règles applicables en cas de cession du permis (article 12). Ils dépassent donc les limites des habilitations conférées au Gouvernement, rappelées ci-avant.

Par conséquent, les articles 6 et 7 du projet doivent être revus de sorte qu'ils demeurent dans les limites de l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 100 du COBAT. Les articles 10, 11, alinéas 1er et 3, 12, 13 et 14, seront, pour leur part, omis [(4)].

---

(4) Pour une observation en partie similaire, voy. les avis 34.645/4 et 36.155/4 déjà cités.

2. L'arrêté en projet entend notamment rendre obligatoire l'imposition de charges déterminées, dans des cas qu'il fixe [(5)]. D'autres types d'actes et travaux sont exonérés de charges d'urbanisme.

L'attention du Gouvernement est attirée sur ce qu'il lui appartient d'être en mesure de justifier l'ensemble des mesures prévues par l'arrêté en projet, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, et du principe général de proportionnalité expressément visé à l'article 100 du COBAT et qui participe de l'économie même de cette disposition [(6)].

À titre d'exemple, le Gouvernement doit être en mesure d'établir les motifs objectifs, raisonnables, pertinents, exacts en fait et admissibles en droit susceptibles de justifier que seules les charges visées à l'article 7, § 1er, 1° à 3° seront réduites à 60 euros [(7)].

De même, le Gouvernement doit être en mesure de justifier les exonérations prévues à l'article 8. Spécialement quant à l'article 8, 5°, il doit pouvoir établir pour quels motifs l'exonération prévue est limitée aux cas où le changement de destination "résulte des nouvelles définitions du glossaire du plan régional d'affectation du sol".

3. L'arrêté en projet se donne pour fondement légal le seul article 100 du COBAT, remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004, relatif aux charges d'urbanisme pouvant être imposées lors de la délivrance d'un permis d'urbanisme.

---

(5) Il fixe aussi les montants de ces charges obligatoires. Sur cette question, voyez, toutefois l'observation générale 1, dans la mesure où elle porte sur les articles 6 et 7 du projet.

(6) Concernant le principe d'égalité, voy. notamment l'avis 36.155/4 déjà cité, obs. générale 2.

(7) Voy. notamment, dans un sens similaire à propos de la réduction des charges déterminées, l'avis 34.645/4 déjà cité.

À ce propos, il convient de ne pas perdre de vue que l'article 97 de la même ordonnance, relatif aux charges d'urbanisme pouvant être imposées lors de la délivrance d'un permis de lotir, a, lui aussi, été remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004. Il appartient au Gouvernement d'adopter les mesures réglementaires requises pour pourvoir à l'exécution de cette disposition, spécialement de son paragraphe 3, alinéa 1er, première phrase [8].

4. Plusieurs des termes qu'utilise l'arrêté en projet demandent à être définis de manière précise. Il en va notamment ainsi des notions d'"activités de production de biens immatériels", 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 [9].

Observations particulières

Préambule

Les arrêtés visés aux alinéas 2 à 4 du préambule ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas modifiés par celui-ci. Ils ne doivent dès lors pas être visés au préambule, dont les alinéas 2 à 4 seront donc omis.

---

[8] Pour une observation similaire, voy. l'avis 36.155/4 déjà cité.

[9] Pour une observation similaire, voy. l'avis 34.645/4 déjà cité.

En revanche, il convient de viser au préambule l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003, modifié par l'arrêté du 18 décembre 2003, qui est abrogé par l'article 15 du projet.

Article 2

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

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 et de nombre d'emplacements pour les parkings.

Au regard du principe d'égalité, deux hypothèses doivent être distinguées : d'une part, celle où l'extension concernée a pour effet de faire franchir à l'immeuble 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.

À ce propos, l'alinéa 2 de la disposition à l'examen s'avère incomplet. Tel qu'il est rédigé, il n'a vocation à s'appliquer qu'au seul critère du dépassement du seuil de la superficie de plancher et non au critère de l'accroissement du nombre d'emplacements de parkings.

La même observation vaut pour l'article 3.

Article 5

La disposition à l'examen se borne à paraphraser l'article 100, § 1er, alinéa 3, du COBAT

À ce propos, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire ou de paraphraser, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'article 5 sera donc omis.

Articles 6 et 7

Ces dispositions entendent fixer les montants des charges rendues obligatoires par les articles 2 et 3.

À ce propos, outre ce qui a été dit à l'observation générale 1, il convient de rappeler que les intitulés qui figurent dans un texte réglementaire n'ont pas, eux-mêmes, valeur réglementaire [(10)].

L'intitulé du chapitre IV du projet ne suffit donc pas à ne rendre applicables les articles 6 et 7 du projet qu'aux seules charges obligatoires. Ces dispositions doivent mentionner expressément qu'elles ne valent que pour ce type de charges.

Il en va d'autant plus ainsi que selon l'article 100, § 3, alinéa 1er, du COBAT, le Gouvernement n'est habilité à fixer des montants que pour les seules charges obligatoires.

(10) En ce sens, voy. l'avis 36.155/4 déjà cité.

Article 9

La disposition à l'examen doit être mise en rapport avec l'article 100, § 2, du COBAT qui permet au Gouvernement de fixer les délais dans lesquels les charges doivent être réalisées.

Par contre, ledit article 100, § 2, n'autorise pas le Gouvernement à fixer le délai dans lequel l'exécution de charges doit être entamée.

Or, c'est précisément ce qu'entendent prévoir l'alinéa 1er, 1° (partim), et 2°, de la disposition à l'examen.

Dans cette mesure, cette disposition est donc dépourvue de fondement légal.

Elle sera revue en conséquence.

Article 11

Comme exposé à l'observation générale 1, les alinéas 1er et 3 de l'article 11 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 100, § 1er, alinéa 1er, du COBAT. 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 dite.

Cet alinéa sera, par conséquent, omis.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.111/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 5 mei 2004 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijk Regering "betreffende de stedenbouwkundige lasten die worden opgelegd bij de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen", heeft op 2 juni 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Als rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt opgegeven artikel 86 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, zoals het vervangen is bij de ordonnantie van 19 februari 2004.

Die bepaling, die betrekking heeft op de stedenbouwkundige vergunningen, is het als volgt luidende artikel 100 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) geworden :

> "Art. 100. § 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 kosteloze verwezenlijking, verbouwing of renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en woongebouwen.
>
> 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 openbare wegen, openbare groene ruimten, openbare gebouwen, openbare nutsvoorzieningen, en woonblokken evenals de gronden waarop deze worden of zullen worden aangelegd.
>
> Zij kunnen, in de plaats van of als aanvulling op de uitvoering van de hogerop vermelde lasten en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de afgifte van de vergunning afhankelijk maken van een storting van een geldsom tot financiering van handelingen en werken die zij bepalen en die de verwezenlijking, de verbouwing en de renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen tot doel heeft.

.../...

De lasten worden vermeld in de stedebouwkundige vergunning.

§ 2. De Regering kan de prioriteiten op vlak van de bestemming van de stedebouwkundige lasten vastleggen, alsook het bedrag van de financiële garanties die geëist kunnen worden en de termijnen binnen welke de lasten gerealiseerd moeten worden.

§ 3. De Regering bepaalt de omstandigheden onder welke het opleggen van de stedenbouwkundige lasten verplicht is en legt tevens de minimale waarde van de stedenbouwkundige lasten die in die omstandigheden opgelegd worden, vast. De Regering kan eveneens de omstandigheden bepalen onder welke het opleggen van zowel verplichte als facultatieve stedenbouwkundige lasten uitgesloten is.

In overeenstemming met het voorafgaande lid, kan de gemeenteraad, door middel van een bijzonder bestemmingsplan of een gemeentelijke verordening, hetzij de waarde van de verplichte stedenbouwkundige lasten bedoeld in het voorgaande lid verhogen, hetzij andere omstandigheden bepalen waaronder het opleggen van stedenbouwkundige lasten verplicht is en hun waarde vastleggen.

Binnen de perimeters en in de omstandigheden waaronder de gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden beschreven in het voorafgaande lid, kunnen het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar, het Stedenbouwkundig College en de Regering geen stedenbouwkundige lasten opleggen die van een andere omvang zijn dan die voorzien door de gemeenteraad.

§ 4. Er wordt een voor het publiek toegankelijk en door het bestuur beheerd register van de stedenbouwkundige lasten opgericht.

De Regering kan de vorm, de inhoud en de totstandkomingsprocedure van dit register bepalen."

Artikel 100 van het voornoemde BWRO legt de keuze om al dan niet stedenbouwkundige lasten op te leggen rechtstreeks bij de overheden die de stedenbouwkundige vergunningen afgeven - onder voorbehoud van de gevallen waarin de Regering zulke lasten oplegt - welke overheden daaraan de bevoegdheid ontlenen om, indien ze stedenbouwkundige lasten opleggen, de aard en het bedrag daarvan te bepalen. Dat geldt ook wat betreft de maatregelen ter aanvulling of vervanging van de eigenlijke lasten, zoals bepaald in het tweede en het derde lid van paragraaf 1.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is evenwel, niet als overheid die de vergunning afgeeft, maar als houder van de verordeningsbevoegdheid, gemachtigd om :

- prioriteiten inzake de bestemming van de stedenbouwkundige lasten vast te leggen, alsook het bedrag van de financiële garanties die geëist kunnen worden en de termijnen binnen welke de lasten gerealiseerd moeten worden;

- te bepalen onder welke omstandigheden het opleggen van stedenbouwkundige lasten verplicht is en om de minimale waarde vast te leggen van de stedenbouwkundige lasten die in die omstandigheden worden opgelegd;

- te bepalen onder welke omstandigheden het opleggen van zowel verplichte als facultatieve stedenbouwkundige lasten uitgesloten is;

- de vorm, de inhoud en de totstandkomingsprocedure van het register van de stedenbouwkundige lasten te bepalen.

De Regering ontleent dus aan die bepalingen geen enkele machtiging om zelf de aard vast te stellen van de facultatieve en verplichte lasten (1) of om het bedrag van de facultatieve lasten te bepalen. 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 aan de vergunningverlenende overheid vervallen, of om de regels vast te stellen die van toepassing zijn in geval van overdracht van de vergunning (2). Bovendien machtigde het oude artikel 86 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 de Regering weliswaar om de criteria vast te leggen welke de overheid die de vergunning afgeeft, in staat moeten stellen de omvang van de stedenbouwkundige lasten te bepalen, maar die machtiging komt niet meer voor in artikel 100 van het BWRO, zoals dat artikel vervangen is bij de ordonnantie van 19 februari 2004.

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 artikel 100 van het genoemde BWRO zijn toevertrouwd, mag de Regering immers de strekking van die bepalingen uitbreiden noch,

---

(1) De Regering kan in dit verband alleen prioriteiten vastleggen.

(2) Zie in dezelfde zin advies 34.645/4, dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 18 maart 2003 heeft gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juni 2003 betreffende de stedenbouwkundige lasten; zie, mutatis mutandis, RvS, arrest nr. 69.975 van 3 december 1997, in zake de vzw Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf c.s.

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 bevoegdheden die bij artikel 100 van het genoemde BWRO aan de Regering zijn toevertrouwd :

a) Krachtens artikel 100, § 3, eerste lid, van het BWRO is de Regering alleen gemachtigd om de minimumbedragen van de verplichte lasten vast te leggen. Daaruit volgt dat in de artikelen 6 en 7 van het ontwerp niet de bedragen van de lasten mogen worden vastgesteld, zoals thans het geval is, maar alleen de minimumbedragen ervan. Evenmin mag, zoals in artikel 7, § 3 geschiedt, worden bepaald dat de aldus vastgestelde bedragen, op het ogenblik van de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning kunnen worden verminderd.

b) Artikel 10 van het ontwerp luidt als volgt :

> "De bij de afgifte van een gedeeltelijk of volledig onuitgevoerd stedenbouwkundige vergunning opgelegde stedenbouwkundige lasten zullen in overweging genomen worden voor de berekening van de stedenbouwkundige lasten die verschuldigd zijn op een zelfde onroerend goed bij de afgifte van de latere stedenbouwkundige vergunning en dit, voor een periode van tien jaar vanaf de dag van de kennisgeving van de vergunning die de bewuste lasten gegenereerd heeft."

De Regering kan uit artikel 100 van het BWRO geen enkele machtiging putten om aan de overheden die de vergunningen afgeven de verplichting op te leggen om lasten die voordien werden opgelegd, in aanmerking te nemen.

c) De artikelen 11, eerste en derde lid, 12, 13 en 14 van het ontwerp strekken ertoe de nadere regels voor het stellen en het vrijgeven van de financiële waarborgen vast te stellen (artikel 11, eerste en derde lid; artikel 14), de gevallen te bepalen waarin die waarborgen vervallen aan de vergunningverlenende overheid (artikel 13) en de regels vast te stellen die van toepassing zijn in geval van overdracht van

---

(3) Zie het voormelde advies 34.645/4, alsook advies 36.155/4, dat op 10 december 2003 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 december 2003 houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juni 2003 betreffende de stedenbouwkundige lasten; zie in dezelfde zin RvS, arrest nr. 69.975 van 3 december 1997, in zake de vzw Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf c.s.

.../...

de vergunning (artikel 12). Ze gaan dus de perken te buiten van de hierboven omschreven machtigingen die aan de Regering zijn verleend.

De artikelen 6 en 7 van het ontwerp moeten bijgevolg worden herzien zodat ze binnen de perken blijven van de machtiging die bij artikel 100 van het BWRO aan de Regering is verleend. De artikelen 10, 11, eerste en derde lid, 12, 13 en 14 moeten vervallen [(4)].

2. Het ontworpen besluit strekt er inzonderheid toe het opleggen van welbepaalde lasten verplicht te stellen in de gevallen die daarin worden bepaald [(5)]. Andere soorten handelingen en werken worden van stedenbouwkundige lasten vrijgesteld.

De Regering wordt er opmerkzaam op gemaakt dat ze alle maatregelen waarin het ontworpen besluit voorziet, moet kunnen wettigen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het algemeen evenredigheidsbeginsel waarnaar uitdrukkelijk verwezen wordt in artikel 100 van het BWRO en dat een integrerend deel vormt van de eigenlijke opzet van die bepaling [(6)].

Zo moet de Regering kunnen aantonen dat er feitelijk juiste en rechtens aanvaardbare objectieve, redelijke en relevante motieven voorhanden zijn om alleen de lasten vermeld in artikel 7, § 1, 1° tot 3°, te verlagen tot 60 euro [(7)].

---

(4) Voor een ten dele gelijkluidende opmerking, zie de voormelde adviezen 34.645/4 en 36.155/4.

(5) Bij het besluit worden ook de bedragen van die verplichte lasten vastgesteld. Wat die kwestie betreft, wordt evenwel verwezen naar algemene opmerking nr. 1, voorzover ze betrekking heeft op de artikelen 6 en 7 van het ontwerp.

(6) Zie, wat het gelijkheidsbeginsel betreft, inzonderheid het voormelde advies 36.155/4, algemene opmerking 2.

(7) Zie inzonderheid, in een soortgelijke zin, in verband met de verlaging van welbepaalde lasten, het voormelde advies 34.645/4.

Zo ook moet de Regering de vrijstellingen bepaald in artikel 8 kunnen wettigen. Wat inzonderheid artikel 8, 5°, betreft, moet ze kunnen zeggen om welke redenen de vrijstelling waarin die bepaling voorziet, alleen geldt ingeval de verandering van bestemming "voortvloeit uit de nieuwe definities uit het glossarium van het Gewestelijk Bestemmingsplan".

3. Als rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt blijkbaar alleen opgegeven artikel 100 van het BWRO, vervangen bij de ordonnantie van 19 februari 2004, betreffende de stedenbouwkundige lasten die bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning kunnen worden opgelegd.

In dit verband mag niet uit het oog verloren worden dat artikel 97 van dezelfde ordonnantie, betreffende de stedenbouwkundige lasten die kunnen worden opgelegd bij de afgifte van een verkavelingsvergunning, eveneens vervangen is bij de ordonnantie van 19 februari 2004. De Regering dient de nodige verordeningsmaatregelen uit te vaardigen om te voorzien in de uitvoering van deze bepaling, inzonderheid paragraaf 3, eerste lid, eerste zin, ervan [(8)].

4. Verschillende termen die in het ontworpen besluit worden gebezigd, behoren precies te worden omschreven. Dit geldt aldus voor de begrippen "activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen", "transitparkeerplaatsen" en "voorzieningen van collectief belang of van openbare diensten".

Wanneer in het ontworpen besluit een begrip wordt gebruikt dat reeds gebezigd is in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening dient terwille van de rechtszekerheid en van de samenhang aan dat begrip dezelfde definitie te worden gegeven als die welke opgenomen is in het glossarium van de belangrijkste termen die worden gebruikt in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan of in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening [(9)].

---

(8) Voor een gelijksoortige opmerking zie het reeds vermelde advies 36.155/4.

(9) Voor een gelijksoortige opmerking, zie het reeds genoemde advies 36.645/4.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

De besluiten waarnaar wordt verwezen in het tweede tot het vierde lid van de aanhef, leveren geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit en worden er niet door gewijzigd. Er dient derhalve niet naar te worden verwezen in de aanhef, waarvan het tweede tot het vierde lid dus moeten vervallen.

In de aanhef dient daarentegen wel te worden verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juni 2003, gewijzigd bij het besluit van 18 december 2003, dat bij artikel 15 van het ontwerp wordt opgeheven.

Artikel 2

In het eerste lid van dit artikel van het ontwerp worden de gevallen opgesomd waarin stedenbouwkundige lasten verplicht moeten worden opgelegd.

Deze gevallen worden telkens bepaald op basis van hetzelfde element, namelijk wanneer met de bouw of de uitbreiding waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft een bepaalde drempel, naargelang het geval aangaande de vloeroppervlakte of het aantal parkeerplaatsen voor de parkings overschreden wordt.

Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel moeten twee gevallen onderscheiden worden : enerzijds het geval dat de betrokken uitbreiding tot gevolg heeft dat het gebouw of de parking de drempel overschrijdt vanaf welke de last verplicht moet worden opgelegd, en anderzijds het geval dat door de geplande uitbreiding op zich de drempel wordt bereikt vanaf welke lasten verplicht moeten worden opgelegd.

Wat dit betreft, blijkt het tweede lid van de onderzochte bepaling onvolledig. Zoals het geredigeerd is, is het bedoeld om alleen toepassing te vinden op het criterium overschrijding van de vloeroppervlaktedrempel en niet op het criterium toename van het aantal parkeerplaatsen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3.

Artikel 5

In de onderzochte bepaling wordt artikel 100, § 1, derde lid, van het BWRO gewoon geparafraseerd.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het de Regering niet toekomt in een verordenend besluit een regel over tenemen of te parafraseren die reeds vervat is in een bepaling van wetgevende aard.

Een dergelijke werkwijze kan immers aanleiding geven tot verwarring wat betreft de aard van de betrokken regel. Daardoor wordt bovendien de indruk gewekt dat de Regering bevoegd is om deze regel te wijzigen, terwijl deze bevoegdheid alleen aan de wetgever toekomt.

Artikel 5 moet dus vervallen.

Artikelen 6 en 7

Deze artikelen hebben tot doel de bedragen te bepalen van de lasten die krachtens de artikelen 2 en 3 verplicht moeten worden opgelegd.

Benevens wat is gesteld in algemene opmerking 1, dient er wat dit betreft weer op te worden gewezen dat opschriften in een verordeningstekst op zich geen verordenende waarde hebben [(10)].

Het opschrift van hoofdstuk IV van het ontwerp volstaat dus niet opdat de artikelen 6 en 7 van het ontwerp alleen van toepassing zullen zijn op de verplichte stedenbouwkundige lasten. In deze bepalingen dient uitdrukkelijk te worden vermeld dat ze alleen voor dit type van lasten gelden.

---

(10) In deze zin, zie het reeds vermelde advies 36.155/4.

Dit geldt des te meer daar volgens artikel 100, § 3, eerste lid, van het BWRO de Regering alleen gemachtigd is om voor de verplichte stedenbouwkundige lasten bedragen vast te stellen.

Artikel 9

De onderzochte bepaling dient in verband te worden gebracht met artikel 100, § 2, van het BWRO, dat de Regering toestaat de termijnen te bepalen waarin de lasten uitgevoerd moeten zijn.

Het genoemde artikel 100, § 2, staat de Regering daarentegen niet toe de termijn te bepalen waarin de uitvoering van lasten moet aanvangen.

Dit is evenwel precies de strekking van het bepaalde in het eerste lid, 1° (partim), en 2°, van de onderzochte bepaling.

Het is in die mate dat deze bepaling dus geen rechtsgrond heeft.

Ze moet bijgevolg worden herzien.

Artikel 11

Zoals uiteengezet is in algemene opmerking 1, hebben het eerste en derde lid van artikel 11 van het ontworpen besluit geen rechtsgrond.

In het tweede lid wordt alleen herinnerd aan het evenredigheidsbeginsel, waarvan de naleving wordt opgelegd door artikel 100, § 1, eerste lid, van het BWRO. Het heeft dus geen enkel nut.

Het geeft bovendien aanleiding tot verwarring en kan misleidend zijn. Er wordt immers in herinnerd aan het vereiste van het evenredigheidsbeginsel, maar uitsluitend wat de financiële waarborg betreft, en het zou a contrario kunnen doen geloven dat dat beginsel niet van toepassing is op de vaststelling van de eigenlijke stedenbouwkundige last.

Dit lid dient bijgevolg te vervallen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	P.	VANDERNOOT,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mvr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS