



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.321/4
du 5 juin 2013

advies 53.321/4
van 5 juni 2013

sur

over

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'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
stedenbouwkundige lasten die
opgelegd worden bij de
uitreiking van
stedenbouwkundige
vergunningen'

Le 7 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 juin 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juin 2013.

*

Op 7 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2^o, et à l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', le projet d'arrêté doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et recevoir l'accord du Ministre du Budget.

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Bien qu'il vise dans son préambule l'article 112 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après « CoBAT »), le projet d'arrêté limite son champ d'application aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme.

Or, le Gouvernement ne peut perdre de vue qu'outre les habilitations dont il dispose pour régler les charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme, le « CoBAT » lui donne des habilitations analogues pour régler les charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis de lotir¹.

Dans un souci de cohérence et pour éviter toute critique au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il s'indiquerait que le Gouvernement mette également en œuvre les habilitations que lui confère le CoBAT en vue de régler les charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis de lotir.

2. Il incombe au Gouvernement d'être en mesure de justifier l'ensemble des mesures prévues par le projet d'arrêté, en particulier au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'au regard du principe de proportionnalité, au respect duquel l'article 100 du CoBAT soumet expressément les charges d'urbanisme.

¹ Comparer les articles 100 et 112 du CoBAT.

Il lui appartient plus spécialement, à cet égard, de justifier le choix des faits générateurs de charges d'urbanisme obligatoires, les valeurs qu'il fixe pour ces charges, les cas dans lesquels une réduction desdites valeurs est envisagée, ainsi que les hypothèses dans lesquelles il est prévu une exonération de charges.

Le préambule du projet d'arrêté contient des explications assez circonstanciées à propos des valeurs qui sont retenues pour les charges d'urbanisme obligatoires. En ce qui concerne la justification des valeurs fixées pour les charges d'urbanisme afférentes aux permis d'urbanisme visés à l'article 5, 2°, a), il est renvoyé à l'observation n° 1 faite à propos de l'article 6.

Pour le surplus, le préambule fait état de ce que « que la liste des permis d'urbanisme obligatoirement soumis à charges, l'importance de ces charges et la liste des permis d'urbanisme qui en sont exonérés sont arrêtées en ayant égard aux objectifs prioritaires de développement de la Région tels que fixés par le plan régional de développement et le plan régional d'affectation du sol », et de ce que, « parmi ces priorités figure notamment l'attractivité résidentielle de la Région, laquelle implique la mise en place d'une politique renforcée en matière de logements, d'espaces publics, d'équipements collectifs et de valorisation du patrimoine ». Il s'agit là de considérations très générales, qui ne suffisent pas à justifier, plus particulièrement, le choix des faits générateurs de charges d'urbanisme obligatoires et les hypothèses dans lesquelles il est prévu une exonération de charges.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

3. Plusieurs des termes qu'utilise l'arrêté en projet demandent à être définis de manière précise. Il en va notamment ainsi des notions de « bureaux », d'« activités de production de biens immatériels », de « commerces » et de « commerces de gros », de « logements », d'« établissements hôteliers », de « parkings de transit » et de « parkings à vocation commerciale ».

Lorsqu'un concept utilisé dans l'arrêté en projet l'est également dans les prescriptions urbanistiques du plan régional d'affectation du sol², il convient, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, de renvoyer à la définition que prévoient ces prescriptions.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

4. Comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, lorsque le projet d'arrêté fait état du « montant » des charges d'urbanisme, il vise en principe aussi bien les cas dans lesquels une telle charge consiste dans la réalisation d'actes ou de travaux incombant directement au titulaire du permis d'urbanisme que les hypothèses de charges d'urbanisme en numéraire³.

² Tel est le cas des diverses notions qui viennent d'être citées, dans le glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions urbanistiques de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 'adoptant le plan régional d'affectation du sol'.

³ Sauf bien entendu lorsqu'une intention différente ressort clairement de la rédaction du texte : voir ainsi l'article 6, § 2.

Le texte en projet gagnerait à le préciser expressément.

En outre, dans la même perspective, plutôt que du « montant » des charges d'urbanisme, mieux vaut faire état de leur « valeur ».

5. Il résulte de l'article 100, § 1^{er}, du CoBAT que, dans les cas où une charge d'urbanisme consiste dans le versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes ou de travaux, c'est en principe l'autorité délivrant le permis d'urbanisme qui décide de l'affectation de cette somme. L'alinéa 5 de l'article 100, § 1^{er}, du CoBAT assortit cependant ce principe d'une exception : il prévoit que, dans les hypothèses de permis délivrés sur la base de l'article 175, 3^o ou 6^o, du CoBAT, c'est le collège des bourgmestre et échevins – et non pas le fonctionnaire délégué, compétent pour délivrer ces permis – qui décide de l'affectation de la somme d'argent dont le versement est imposé au titre de charge d'urbanisme.

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – figurant, en l'occurrence à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, et à l'article 12, § 2, alinéa 1^{er} – sont rédigées en ce sens que c'est toujours l'autorité délivrant un permis d'urbanisme qui décide de l'affectation de la somme d'argent dont le versement est imposé au titre de charge d'urbanisme.

Elles seront revues pour tenir compte du cas de figure prévu par l'article 100, § 1^{er}, alinéa 5, du CoBAT.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal essentiellement dans l'article 100 du CoBAT. C'est donc à juste titre que l'alinéa 1^{er} du préambule vise cette disposition.

En ce qui concerne l'article 112 du CoBAT, également visé à l'alinéa 1^{er} du préambule, seul le paragraphe 2, alinéa 3, de cette disposition procure un fondement légal à l'arrêté en projet ⁴. L'alinéa 1^{er} du préambule sera précisé en conséquence.

2. L'alinéa 7 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 53.321/4 du Conseil d'État, donné le 5 juin 2013, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁵.

⁴ L'article 112 du CoBAT a pour vocation de contenir des dispositions relatives aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis de lotir. Cependant, le paragraphe 2, alinéa 3, vise – et vise uniquement – l'hypothèse de charges d'urbanisme exécutées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme. Sans doute est-ce par inadvertance que le législateur a inséré cette disposition dans l'article 112 du CoBAT. Il s'indiquerait qu'il insère dans l'article 100 du CoBAT.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 2

1. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, il résulte du système mis en place par le législateur que les actes ou les travaux qu'impose une charge d'urbanisme ou que contribue à financer une telle charge doivent être en relation avec le projet autorisé par le permis qui prévoit cette charge ⁶.

Dans la plupart des hypothèses, ceci implique assez logiquement que, comme le prescrit en principe l'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen, un lien de proximité géographique doit exister entre, d'une part, les actes ou les travaux en vue desquels est prévue une charge d'urbanisme et, d'autre part, le projet autorisé par le permis qui prévoit celle-ci.

L'alinéa 1^{er} précise que cette exigence n'est pas requise en cas d'application de l'article 4, § 2, c'est-à-dire quand il est décidé « d'affecter les montants des charges d'urbanisme générés par plusieurs permis à la réalisation de mêmes actes et travaux ». Compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'État, on peut se demander si, sur ce point, le texte en projet ne s'expose pas à critique au regard du régime des charges d'urbanisme tel que l'organise l'article 100 du CoBAT ⁷.

2. Par ailleurs, dans l'alinéa 1^{er}, mieux vaut remplacer les mots « Les charges d'urbanisme doivent être situées » par les mots « Les actes ou les travaux imposés par des charges d'urbanisme ou que contribuent à financer de telles charges sont situés ».

Articles 3 et 4

1. À lire l'article 3, § 1^{er}, 1°, 3° et 4°, la cession d'un bien pourrait constituer une charge d'urbanisme à elle seule, indépendamment de la réalisation d'actes ou de travaux déterminés. La déléguée du ministre-président a confirmé que telle était l'intention du Gouvernement. Ce faisant, le texte en projet ne se concilie pas avec l'article 100, § 1^{er}, alinéa 2, du CoBAT. En effet, selon cette dernière disposition, la possibilité d'exiger du titulaire d'un permis d'urbanisme qu'il cède la propriété d'un bien est uniquement conçue comme étant l'accessoire de l'exécution, sur ce bien, d'actes ou de travaux imposés au titre de charges d'urbanisme en vertu de l'article 100, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CoBAT.

En outre :

a) en faisant état, sans autre précision, de la cession des biens qu'ils visent, le 1° et le 3° de l'article 3, § 1^{er}, s'exposent à être compris en ce sens que cette cession ne devrait pas

⁶ Voir l'arrêt Union professionnelle du secteur immobilier et consorts du Conseil d'État, n° 194.193 du 15 juin 2009.

⁷ Comparer avec un arrêt du Conseil d'État qui, pour l'application de l'article 58 de la loi du 29 mars 1962 'organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme', a considéré que, lorsqu'une commune impose à un lotisseur l'équipement d'une voie qui n'est pas comprise dans le lotissement, il doit exister un certain lien entre la charge imposée et l'équipement du lotissement, ce qui est le cas lorsque les terrains lotis jouxtent cette voie, mais n'est pas le cas lorsque les terrains ne jouxtent pas la voie et que celle-ci ne sert pas exclusivement comme voie d'accès au lotissement (Commune d'Aartselaar, n° 28.326, 30 juin 1987).

nécessairement être faite à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, comme le prescrit l'article 100, § 1^{er}, alinéa 2, du CoBAT ;

b) en faisant mention de « la cession de terrain à une personne morale de droit public », le 4^o de l'article 3, § 1^{er}, d'une part, s'expose aux mêmes critiques et, d'autre part, méconnaît également l'article 100, § 1^{er}, alinéa 2, du CoBAT en imposant au titulaire d'un permis d'urbanisme l'obligation de céder n'importe quel terrain, alors que cette dernière disposition limite à certaines catégories d'équipements, qu'elle énumère, la possibilité d'exiger que soit cédée la propriété d'un bien.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. L'article 3, § 2, et l'article 4, § 3, doivent être revus pour tenir compte des observations suivantes :

a) Il résulte de l'article 100, § 3, alinéa 1^{er}, première phrase, du CoBAT que, lorsque le Gouvernement fait usage du pouvoir que lui donne cette disposition de déterminer la nature des charges d'urbanisme – que celles-ci soient obligatoires ou facultatives –, il lui incombe de fixer l'ordre de préférence à suivre par l'autorité qui impose ces charges.

Dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, le Gouvernement détermine la nature des charges d'urbanisme auxquelles est ou peut être subordonnée la délivrance de tout permis d'urbanisme, c'est pour tous les projets soumis à un tel permis qu'il doit fixer l'ordre de préférence à appliquer par l'autorité qui impose de telles charges.

Contrairement à ce que prévoient les dispositions à l'examen, il ne peut donc se limiter à établir l'ordre de préférence à suivre pour les projets visés à l'article 5, 2^o.

b) L'exigence de « motivation spécifique » que prévoit l'alinéa 2 de chacune des dispositions à l'examen semble n'avoir d'autre objet que de rappeler une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté d'un Gouvernement régional, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative fédérale présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 7, § 2, *in fine*.

3. L'article 4, § 1^{er}, prévoit que, lorsque des charges d'urbanisme portent sur le versement d'une somme d'argent, celle-ci est destinée à la réalisation d'actes ou de travaux visés à l'article 3, c'est-à-dire d'actes ou de travaux imposés au titre de charges d'urbanisme exécutées en nature. Il vise indifféremment tous types d'actes ou de travaux visés à l'article 3.

Il ne peut être perdu de vue que l'article 100, § 1^{er}, du CoBAT opère une différence importante entre la liste des actes et des travaux correspondant aux charges d'urbanisme en nature et la liste des actes et des travaux au financement desquels est destinée à

contribuer une charge d'urbanisme en numéraire : la première de ces listes est exemplative (article 100, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), tandis que la seconde est exhaustive (article 100, § 1^{er}, alinéa 3).

En l'espèce, divers des actes et des travaux visés à l'article 3 du projet d'arrêté ne sont pas compris parmi ceux qu'énumère l'article 100, § 1^{er}, alinéa 3, du CoBAT : ainsi en va-t-il des actes et des travaux présentés comme étant d'« embellissement » ou de « mise en valeur du patrimoine immobilier classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde appartenant à une personne publique ».

L'article 4, § 1^{er}, ne peut donc pas prévoir que, lorsque des charges d'urbanisme portent sur le versement d'une somme d'argent, celle-ci est destinée à la réalisation des actes ou des travaux qui viennent d'être cités.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 5

La rédaction du 3° doit être revue afin d'envisager distinctement l'hypothèse d'une « extension », celle d'une « démolition-reconstruction » et celle d'une « rénovation lourde ».

À propos de la « rénovation lourde », le texte devrait préciser ce que recouvre exactement cette notion ⁸.

Article 6

1. Le préambule du projet d'arrêté contient des explications qui tendent de manière assez circonstanciée à justifier les montants fixés par la disposition à l'examen.

Quant aux charges d'urbanisme afférentes aux permis d'urbanisme visés à l'article 5, 2°, a), qui concernent les logements, il explique que « la référence choisie pour fixer le montant de la charge a été le coût de réalisation des équipements locaux dont les futurs habitants du quartier seront les principaux utilisateurs et que les pouvoirs publics ont pour mission de mettre à disposition ».

Il est permis de s'interroger sur la pertinence de cette explication au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'au regard du principe de proportionnalité, au respect duquel l'article 100 du CoBAT soumet expressément les charges d'urbanisme. En effet, elle semble négliger le fait qu'en ce qui concerne les permis d'urbanisme visés à l'article 5, 2°, a), les articles 3, § 2, et 4, § 3, prévoient que les charges d'urbanisme sont prioritairement destinées à la réalisation d'actes ou de travaux relatifs à des logements encadrés

⁸ Voir déjà en ce sens l'avis 34.645/4 donné le 18 mars 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 12 juin 2003 'relatif aux charges d'urbanisme'. Selon les explications données à l'époque au Conseil d'État, la notion de « rénovation lourde » 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.

ou conventionnés et non pas à la réalisation d'équipements locaux mis par les pouvoirs publics à disposition des habitants du quartier.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

2. En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, 2°, le texte doit être complété pour indiquer comment se détermine le « rapport plancher/sol de la zone » qu'il vise.

Il convient à cet égard de souligner que, si l'article 1^{er}, 8°, fournit une définition de l'expression « rapport plancher/sol » applicable à un projet, il ne suffit cependant pas à déterminer le mode de calcul du rapport plancher/sol d'une zone déterminée.

3. En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, 3°, sous réserve des suites qui seront données à l'observation n° 1, il conviendrait d'indiquer expressément dans le texte en projet à quelles zones il s'applique.

Article 7

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, 1°, il convient d'observer que l'expression « périmètre de revitalisation urbaine » ne peut se rapporter qu'à l'application de l'ordonnance du 28 janvier 2010 'organique de la revitalisation urbaine'. Pour l'application de l'ordonnance du 7 octobre 1993 'organique de la revitalisation des quartiers', il convient d'utiliser l'expression « périmètre de revitalisation d'un quartier ».

Le paragraphe 1^{er}, 1°, sera revu en conséquence.

Article 8

La disposition en projet est insérée dans un chapitre consacré aux charges d'urbanisme obligatoires. Aussi, comme l'a d'ailleurs confirmé la déléguée du ministre-président, la volonté du Gouvernement est d'en limiter l'application aux charges d'urbanisme obligatoires.

Or, l'article 112, § 2, alinéa 3, du CoBAT, dans lequel la disposition à l'examen trouve son fondement légal, ne voit pas son champ d'application limité à cette catégorie de charges d'urbanisme.

Au demeurant, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier une telle limitation au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 11

Le paragraphe 1^{er}, 1°, ne fixe de délai dans lequel les actes et travaux relatifs aux charges d'urbanisme doivent être achevés que dans l'hypothèse où le permis d'urbanisme qui a imposé ces charges vient à être périmé.

Il serait paradoxal, et incompatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, de ne pas imposer de délai d'achèvement des actes et travaux relatifs aux charges d'urbanisme dans les cas où le permis d'urbanisme qui a imposé celles-ci est exécuté sans être frappé de péremption.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 15

Au 1°, *in fine*, comme l'a confirmé la déléguée du ministre-président, c'est à l'article 11 qu'il faut renvoyer, et non pas à l'article 12.

Article 17

La disposition à l'examen sera complétée pour fixer effectivement la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ⁹.

*

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 146 et 148.

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 10, § 1, 2°, en artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ moet het ontwerpbesluit om advies aan de inspecteur van Financiën worden voorgelegd en moet het de akkoordbevinding van de minister van Begroting verkrijgen.

Zoals de gemachtigde van de minister-president heeft beaamd, zijn deze vormvereisten niet vervuld.

De regering moet er dus op toezien dat ze worden vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Alhoewel in de aanhef wordt verwezen naar artikel 112 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna “BWRO” genoemd), is de werkingssfeer van het ontwerpbesluit beperkt tot de stedenbouwkundige lasten die worden opgelegd bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning.

De regering mag echter niet over het hoofd zien dat benevens de machtigingen waarover ze beschikt om de stedenbouwkundige lasten te regelen die worden opgelegd bij de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning, het BWRO haar soortgelijke machtigingen verleent om de stedenbouwkundige lasten te regelen die worden opgelegd bij de afgifte van een verkavelingsvergunning.¹

Met het oog op de samenhang en teneinde iedere kritiek ten aanzien van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie te voorkomen, is het geraden dat de regering tevens uitvoering geeft aan de machtigingen die het BWRO haar verleent om de stedenbouwkundige lasten te regelen die worden opgelegd bij de afgifte van een verkavelingsvergunning.

2. De regering moet in staat zijn alle maatregelen te rechtvaardigen waarin het ontwerpbesluit voorziet, inzonderheid ten aanzien van de grondwettelijke beginselen van

¹ Vergelijk de artikelen 100 en 112 van het BWRO.

gelijkheid en non-discriminatie, alsook ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel dat, zoals artikel 100 van het BWRO uitdrukkelijk bepaalt, in acht moet worden genomen bij het opleggen van stedenbouwkundige lasten.

De regering moet in dit verband meer bepaald de keuze kunnen rechtvaardigen van de feiten die ontstaan geven aan verplichte stedenbouwkundige lasten, alsook de waarden die ze voor deze lasten vaststelt, de gevallen waarin een vermindering van deze waarden mogelijk is en de gevallen waarin een vrijstelling van lasten wordt verleend.

De aanhef van het ontwerpbesluit bevat een tamelijk omstandige toelichting van de waarden die voor de verplichte stedenbouwkundige lasten in aanmerking worden genomen. Wat betreft de rechtvaardiging van de waarden die zijn vastgesteld voor de stedenbouwkundige lasten verbonden aan de stedenbouwkundige vergunningen bedoeld in artikel 5, 2°, a), wordt verwezen naar opmerking 1 betreffende artikel 6.

Voor het overige stelt de aanhef dat “de lijst met stedenbouwkundige vergunningen die verplicht aan lasten onderworpen zijn, het belang van deze lasten en de lijst met stedenbouwkundige vergunningen die ervan vrijgesteld zijn, bepaald worden in het licht van de prioritaire ontwikkelingsdoelstellingen van het Gewest zoals deze vastgelegd zijn in het gewestelijk ontwikkelingsplan en het gewestelijk bestemmingsplan” en dat “een van die prioriteiten de aantrekkelijkheid van het Gewest als plaats om te wonen is, wat een versterking inhoudt van het beleid dat gevoerd wordt op het vlak van huisvesting, openbare ruimten, collectieve voorzieningen en de waardering van het erfgoed”. Het betreft hier zeer algemene overwegingen die meer bepaald de keuze van de feiten die ontstaan geven aan verplichte stedenbouwkundige lasten, noch de gevallen waarin een vrijstelling van lasten wordt verleend, kunnen rechtvaardigen.

Het ontwerpbesluit moet opnieuw worden onderzocht en indien nodig dienovereenkomstig worden herzien.

3. In het ontwerpbesluit worden meerdere termen gebezigd die nauwkeuriger moeten worden gedefinieerd. Dat geldt met name voor de begrippen “kantoren”, “activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen”, “handelszaken” en “groothandelszaken”, “huisvesting”, “hotelinrichtingen”, “overstapparkings” en “parkings met commerciële doeleinden”.

Wanneer eenzelfde concept gebruikt wordt in zowel het ontworpen besluit als in de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk bestemmingsplan² behoort ter wille van de rechtszekerheid en de samenhang te worden verwezen naar de definitie die in deze voorschriften wordt gegeven.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

² Dat is het geval voor de verschillende zojuist aangehaalde begrippen in het glossarium van de voornaamste in de stedenbouwkundige voorschriften gebruikte termen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2001 ‘tot goedkeuring van het gewestelijk bestemmingsplan’

4. De gemachtigde van de minister-president heeft beaamd dat met het “bedrag” van de stedenbouwkundige lasten, waarvan in het ontwerpbesluit sprake is, in principe zowel de gevallen worden bedoeld waarin een dergelijke last bestaat in handelingen of werken die de houder van de stedenbouwkundige vergunning moet uitvoeren als de gevallen waarin de stedenbouwkundige lasten in geld moeten worden voldaan.³

Dat zou uitdrukkelijk moeten worden gepreciseerd in de ontworpen tekst.

Bovendien zou, in dezelfde gedachtegang, gewag moeten worden gemaakt van de “waarde” van de stedenbouwkundige lasten, veeleer dan van het “bedrag” ervan.

5. Uit artikel 100, § 1, van het BWRO volgt dat in de gevallen waarin een stedenbouwkundige last bestaat in de storting van een geldsom tot financiering van handelingen of werken, de overheid die de stedenbouwkundige vergunning afgeeft in principe beslist waarvoor deze som bestemd is. Het vijfde lid van artikel 100, § 1, van het BWRO verbindt evenwel een uitzondering aan dit principe: het bepaalt dat voor vergunningen afgegeven op basis van artikel 175, 3° of 6°, van het BWRO, het college van burgemeester en schepenen – en niet de gemachtigde ambtenaar die bevoegd is om deze vergunningen af te geven – beslist over de bestemming van de geldsom die als stedenbouwkundige last moet worden gestort.

Verschillende bepalingen van het ontwerpbesluit –*in casu* in artikel 4, § 1, tweede lid, en § 2, en artikel 12, § 2, eerste lid – zijn zodanig geredigeerd dat de overheid die een stedenbouwkundige vergunning afgeeft, steeds beslist over de bestemming van de geldsom die als stedenbouwkundige last moet worden gestort.

Deze bepalingen moet worden herzien teneinde rekening te houden met het geval waarin artikel 100, § 1, vijfde lid, van het BWRO voorziet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond voornamelijk aan artikel 100 van het BWRO. In het eerste lid van de aanhef wordt dus terecht naar deze bepaling verwezen.

Wat betreft artikel 112 van het BWRO, waarnaar in het eerste lid van de aanhef eveneens wordt verwezen, levert alleen paragraaf 2, derde lid, van deze bepaling rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.⁴ Het eerste lid van de aanhef moet dienovereenkomstig worden gepreciseerd.

³ Behalve natuurlijk wanneer uit de tekst duidelijk een andere bedoeling naar voren komt: zie aldus artikel 6, § 2.

⁴ Artikel 112 van het BWRO vermeldt bepalingen betreffende de stedenbouwkundige lasten die bij de afgifte van verkavelingsvergunningen worden opgelegd. Paragraaf 2, derde lid, verwijst evenwel enkel en alleen naar het geval van stedenbouwkundige lasten die naar aanleiding van de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning worden uitgevoerd. Wellicht is deze bepaling door onachtzaamheid van de wetgever in artikel 112 van het BWRO ingevoegd. Ze zou beter in artikel 100 van het BWRO worden ingevoegd.

2. Het zevende lid moet worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op advies 53.321/4 van de Raad van State, gegeven op 5 juni 2013, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”⁵.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Volgens de rechtspraak van de Raad van State volgt uit de regeling die de wetgever heeft opgezet dat de handelingen of werken die door een stedenbouwkundige last worden opgelegd of gefinancierd, verband moeten houden met het project waarvoor de vergunning die deze last bepaalt, is verleend.⁶

In de meeste gevallen betekent zulks logischerwijs dat, zoals in principe wordt voorgeschreven door het eerste lid van de voorliggende bepaling, de handelingen of de werkzaamheden met het oog waarop in een stedenbouwkundige last is voorzien, zich in de nabijheid moeten bevinden van het project waarvoor de vergunning die in deze last voorziet is verleend.

In het eerste lid wordt gesteld dat dit vereiste niet noodzakelijk is indien artikel 4, § 2, wordt toegepast met andere woorden wanneer wordt beslist “om de bedragen van de stedenbouwkundige lasten gegenereerd door meerdere vergunningen aan te wenden om gelijke handelingen en werken te verwezenlijken”. Gelet op de rechtspraak van de Raad van State, rijst de vraag of de ontworpen tekst in dat opzicht niet vatbaar is voor kritiek ten aanzien van de regeling van de stedenbouwkundige lasten zoals deze door artikel 100 van het BWRO wordt opgezet.⁷

2. Voorts doet men er beter aan in het eerste lid de woorden “moeten de stedenbouwkundige lasten zich in de nabijheid bevinden van” te vervangen door de woorden “bevinden de handelingen of de werken die door stedenbouwkundige lasten worden opgelegd of gefinancierd, zich in de nabijheid van”.

⁵ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

⁶ Zie arrest Beroepsvereniging van de vastgoedsector c.s. van de Raad van State van 15 juni 2009, nr. 194.193.

⁷ Vergelijk met een arrest van de Raad van State dat voor de toepassing van artikel 58 van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw’ heeft geoordeeld dat wanneer een gemeente een verkavelaar verplicht een weg aan te leggen die niet in de verkaveling is begrepen, er een zeker verband moet bestaan tussen de opgelegde last en de infrastructuur van de verkaveling. Zulks is wel het geval wanneer de kavels aan deze weg grenzen, maar niet wanneer ze niet aan de weg grenzen en deze weg niet uitsluitend als toegangsweg tot de verkaveling wordt gebruikt (gemeente Aartselaar, 30 juni 1987, nr. 28.326).

Artikelen 3 en 4

1. Luidens artikel 3, § 1, 1°, 3° en 4°, zou de overdracht van een goed op zichzelf een stedenbouwkundige last kunnen vormen, afgezien van de uitvoering van bepaalde handelingen of werken. De gemachtigde van de minister-president heeft beaamd dat zulks de bedoeling van de regering is. Dusdoende is de ontworpen tekst niet verenigbaar met artikel 100, § 1, tweede lid, van het BWRO. Deze bepaling stelt immers dat de mogelijkheid om van de houder van een stedenbouwkundige vergunning te eisen dat hij de eigendom van een goed overdraagt, enkel is opgevat als een accessorium van de uitvoering van handelingen of werken betreffende dat goed die krachtens artikel 100, § 1, eerste lid, van het BWRO als stedenbouwkundige lasten zijn opgelegd.

Daarbij komt nog het volgende:

a) doordat de overdracht van de goederen, bedoeld in artikel 3, § 1, 1° en 3°, niet nader wordt gepreciseerd, zouden deze bepalingen zo kunnen worden begrepen dat deze goederen niet noodzakelijkerwijs kosteloos, vrij en onbelast en zonder kosten voor de gemeente aan deze gemeente moeten worden overgedragen, zoals wordt bepaald in artikel 100, § 1, tweede lid, van het BWRO;

b) de vermelding van “de overdracht van grond aan een publiekrechtelijke rechtspersoon” doet de bepaling onder 4° van artikel 3, § 1, enerzijds op dezelfde bezwaren stuiten en maakt ze anderzijds ook strijdig met artikel 100, § 1, tweede lid, van het BWRO. Ze verplicht de houder van een stedenbouwkundige vergunning immers om het even welke grond over te dragen, terwijl in de laatstgenoemde bepaling alleen voor bepaalde, duidelijk aangegeven categorieën voorzieningen kan worden geëist dat de eigendom van een goed wordt overgedragen.

Het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Artikel 3, § 2, en artikel 4, § 3, moeten worden herzien teneinde met de volgende opmerkingen rekening te houden:

a) Uit artikel 100, § 3, eerste lid, eerste zin, van het BWRO blijkt dat wanneer de regering gebruikmaakt van de bevoegdheid die deze bepaling haar verleent om de aard van de stedenbouwkundige lasten te bepalen – ongeacht of deze verplicht of facultatief zijn –, zij de volgorde van voorkeur moet vaststellen die de overheid die deze lasten oplegt, moet volgen.

Daar, zoals *in casu*, de regering de aard van de stedenbouwkundige lasten bepaalt waarvan de afgifte van alle stedenbouwkundige vergunningen afhankelijk is of kan worden gesteld, moet de regering voor alle projecten die een dergelijke vergunning vereisen de volgorde van voorkeur bepalen die de overheid die dergelijke lasten oplegt, moet volgen.

Anders dan wat in de voorliggende bepalingen wordt voorgeschreven, kan de regering dus niet enkel voor de projecten vermeld in artikel 5, 2° de volgorde van voorkeur vastleggen die moet worden gevolgd.

b) Het vereiste van “een specifieke motivering” dat in het tweede lid van de twee voorliggende bepalingen wordt gesteld, lijkt geen ander doel te hebben dan een verplichting te

memoreren die reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Het is niet nodig daaraan te herinneren. Dat in een besluit van een gewestregering wordt herinnerd aan de verplichting een regel na te leven die uit een federale wetsbepaling voortvloeit, levert tevens het nadeel op dat aldus verwarring kan ontstaan omtrent de precieze juridische aard van de regel in kwestie.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 7, § 2, *in fine*.

3. Artikel 4, § 1, bepaalt dat, wanneer de stedenbouwkundige lasten het storten van een geldbedrag betreffen, dit bedrag bestemd wordt voor het uitvoeren van handelingen of werken genoemd in artikel 3, dat wil zeggen handelingen en werken die worden opgelegd bij wijze van stedenbouwkundige lasten in natura. Het slaat zonder onderscheid op alle soorten handelingen of werken genoemd in artikel 3.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 100, § 1, van het BWRO een duidelijk onderscheid maakt tussen de lijst met handelingen en werken die de stedenbouwkundige lasten in natura uitmaken en de lijst van handelingen en werken die gedeeltelijk gefinancierd worden met een stedenbouwkundige last in geld : de eerste van die lijsten bevat een enuntiatieve opsomming (artikel 100, § 1, eerste lid), de tweede is exhaustief (artikel 100, § 1, derde lid).

In casu vallen verscheidene handelingen en werken genoemd in artikel 3 van het ontwerpbesluit niet onder de handelingen en werken die opgesomd worden in artikel 100, § 1, derde lid, van het BWRO: dat geldt bijvoorbeeld voor de handelingen en werken voor “verfraaiing” of “voor de opwaardering van het beschermd of op de bewaarlijst ingeschreven onroerende erfgoed dat toebehoort aan een publiek persoon”.

In artikel 4, § 1, mag dus niet worden bepaald dat, wanneer de stedenbouwkundige lasten de storting van een geldbedrag inhouden, dat bedrag bestemd wordt voor de uitvoering van de zonet genoemde handelingen of werken.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 5

De redactie van onderdeel 3° moet zo worden herzien dat de gevallen van “uitbreiding”, “afbraak-wederopbouw” en “diepgaande renovatie” apart aan bod komen.

In het besluit moet duidelijk omschreven worden wat het begrip “diepgaande renovatie” precies inhoudt.⁸

⁸ Zie in die zin reeds advies 34.645/4, op 18 maart 2003 verstrekt over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juni 2003 ‘betreffende de stedenbouwkundige lasten die worden opgelegd bij de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen’. Volgens de uitleg die destijds aan de Raad van State is verstrekt, kan het begrip “diepgaande renovatie” omschreven worden als werkzaamheden die niet strekken tot de

Artikel 6

1. De aanhef van de ontwerpbesluit bevat uitleg die ertoe strekt op vrij omstandige wijze de bedragen vastgesteld in de voorliggende bepaling te rechtvaardigen.

Wat betreft de stedenbouwkundige lasten verbonden aan de stedenbouwkundige vergunningen bedoeld in artikel 5, 2°, a), die betrekking hebben op woningen, wordt daarin toegelicht dat “voor de lasten in geld (...) als referentie is gekozen voor de uitvoeringskost van de lokale uitrustingen waarvan de wijkbewoners de voornaamste gebruikers zullen zijn en die de overheid ter beschikking dient te stellen”.

De vraag rijst wat de relevantie van die uitleg is ten aanzien van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, en ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel, dat, zo wordt uitdrukkelijk bepaald in artikel 100 van de BWRO, in acht genomen moet worden bij het opleggen van stedenbouwkundige lasten. Die uitleg lijkt er immers aan voorbij te gaan dat de artikelen 3, § 2, en 4, § 3, wat de stedenbouwkundige vergunningen bedoeld in artikel 5, 2°, a) betreft, voorschrijven dat de stedenbouwkundige lasten bij voorkeur bestemd zijn voor de uitvoering van handelingen of werken betreffende “omkaderde” of conventionele woningen, en niet voor de verwezenlijking van plaatselijke voorzieningen die door de overheid ter beschikking van de buurtbewoners worden gesteld.

Het ontwerpbesluit moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval dienovereenkomstig worden herzien.

2. In paragraaf 1, 2°, moet de regeling worden aangevuld zodat vermeld wordt hoe de daarin genoemde “vloer/terrein-verhouding van het gebied” wordt bepaald.

Wat dat betreft dient onderstreept te worden dat artikel 1, 8°, weliswaar een definitie geeft van de uitdrukking “vloer/terrein-verhouding” in verband met een bepaald project, maar dat onvoldoende is om uit te maken hoe de “vloer/terrein-verhouding” van een bepaald gebied wordt berekend.

3. Onder voorbehoud van het gevolg dat wordt gegeven aan opmerking 1, behoort in paragraaf 1, 3°, van de ontworpen regeling uitdrukkelijk te worden vermeld op welke gebieden hij van toepassing is.

Artikel 7

Wat paragraaf 1, 1°, betreft, behoort erop gewezen te worden dat de uitdrukking “perimeter voor stadsherwaardering” enkel kan slaan op de toepassing van de ordonnantie van 28 januari 2010 ‘houdende organisatie van de stedelijke herwaardering’. Voor de toepassing van de ordonnantie van 7 oktober 1993 ‘houdende organisatie van herwaardering van de wijken, [die]

de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in zijn vergadering van dinsdag 20 juli 1993 aangenomen heeft' behoort de uitdrukking 'perimeter voor de herwaardering van een wijk' te worden gebruikt.

Paragraaf 1, 1° moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 8

De ontworpen bepaling is opgenomen in een hoofdstuk over de verplichte stedenbouwkundige lasten. Het is dan ook de wil van de regering, zoals de gemachtigde van de minister-president overigens heeft bevestigd, de werkingssfeer ervan te beperken tot de verplichte stedenbouwkundige lasten.

De werkingssfeer van artikel 112, § 2, derde lid, van het BWRO, dat de rechtsgrond oplevert voor het voorliggende artikel, is echter niet beperkt tot die categorie stedenbouwkundige lasten.

Het is de afdeling Wetgeving overigens ook niet duidelijk hoe zulk een beperking te verantwoorden valt in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 11

Paragraaf 1, 1°, stelt geen termijn vast waarbinnen de handelingen en werken betreffende de stedenbouwkundige lasten voltooid moeten zijn, behalve in het geval dat de stedenbouwkundige vergunning waarbij die lasten zijn opgelegd, vervalst.

Het zou vreemd zijn, en onverenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, geen termijn vast te stellen voor de uitvoering van de handelingen en werkzaamheden met betrekking tot de stedenbouwkundige lasten in de gevallen waarin de stedenbouwkundige vergunning, waarbij die lasten zijn opgelegd, uitgevoerd wordt voordat ze verstrijkt.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 15

Zoals de gemachtigde van de minister-president heeft bevestigd, moet in onderdeel 1°, *in fine*, verwezen worden naar artikel 11 en niet naar artikel 12.

Artikel 17

De voorliggende bepaling moet vervolledigd worden zodat de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit daadwerkelijk wordt vastgesteld.⁹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 146 en 148.