

SSTC - Programme "Mobilité durable"

Rapport final de l'étude:

Remèdes juridico-institutionnels pour une mobilité durable en milieu urbain et péri-urbain:

Le cas de Bruxelles

(Contrats de recherche MD/15/033 et MD/03/034)

Promoteurs:

- Professeurs FRANCOIS OST et NICOLAS DE SADELEER, Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL), Bruxelles
- Professeurs SERGE GUTWIRTH ET MARC PALLEMAERTS, Centrum Informatie Recht en Technologie (CIRT), Vrije Universiteit Brussel (VUB) , Bruxelles

Auteurs:

- DELPHINE MISONNE, Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles
- MARC MARTENS, Centrum Informatie Recht en Technologie (CIRT), Vrije Universiteit Brussel (VUB) , Bruxelles

Remis le 29 février 2000

Table des matières

Introduction

- I. Présentation du projet et méthodologie
- II. La notion de mobilité durable
- III. La situation de Bruxelles et de sa périphérie en matière de mobilité: un état des lieux.

Partie I - Les compétences

Introduction

Hoofdstuk 1. Ruimtelijke Ordening

Hoofdstuk 2. Openbare werken en vervoer

- Sectie 1 De federale overheid.**
- Sectie 2 De Gewesten**
 - A. Het stads- en streekvervoer
 - 1. Het geregeld vervoer
 - 2. Het taxivervoer.
 - B. Het wegennet en aanhorigheden
 - C. De waterwegen
 - D. Het juridische stelsel van het land en waterwegennet
- Sectie 3 De gemeenten

Chapitre III. La fiscalité

- Section 1. Introduction
 - A. Définitions
 - B. Principes et limites gouvernant l'adoption de mesures fiscales
- Section 2. Les compétences
 - Sous-section 1. En matière d'impôts
 - Sous-section II. En matière de redevances

Chapitre IV - Politique de l'environnement

Chapitre V - Les mécanismes de coopération

- Section 1. Les formes de coopération
- Section 2. Les structures de coopération
- Section 3. Les juridictions de coopération

Partie II - Les instruments

Hoofdstuk 1. Ruimtelijke ordening

- Sectie 1 Stedenbouw, ruimtelijke ordening en mobiliteit
 - A. Inleiding
 - B. Planning
- Sectie 2 Stedenbouwkundig Instrumentarium
 - A. Onderscheid klassieke en operationele ruimtelijke ordening
 - B. De stedenbouwkundige instrumenten in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest
 - 1. Formele regeling
 - 1.1. Soorten plannen
 - 1.2. De juridische draagwijdte van de plannen
 - 1.3. De hiërarchie van de plannen
 - 1.4. De Bijzondere situatie van de ontwerpen van het G.B.P. in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
 - 2. Materiële regeling : de inhoud van de plannen
 - 2.1 Instrumenten van actieve of operationele ruimtelijke ordening
 - 2.2 Instrumenten van passieve ruimtelijke ordening
 - 3. De stedenbouwkundige vergunningen
 - 3.1 Algemeen
 - 3.2. De handelingen onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning
 - 3.3. De voorafgaande effectenbeoordeling
 - 3.4. Vergunningen aangevraagd door een publiekrechtelijke rechtspersoon of betreffende werken van openbaar nut
 - 3.5 Werken vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning.
- Sectie 3 Evaluatie
 - A. De complexiteit van de Brusselse stedenbouwkundige regelgeving.
 - B. De moeilijke integratie van de verkeersplanologie in de stedenbouwplannen.
 - 1. Maatregelen van aanleg van de verkeerswegen en bodembestemmingsbepalingen
 - 2. het locatiebeleid
 - C. De grenzen van het Gewest : een hypotheek op een globaal beleid.
 - 1. Het intergewestelijke niveau
 - 2. Het gemeentelijk niveau

Chapitre II. Les transports en commun

Section 1 - Cadre légal général

- A. Les organismes responsables
- B. Quelle coordination de l'offre?

Section 2 - Des perspectives?

Chapitre III - La fiscalité

Section 1. Les taxes

- A. La TVA

- B. les droits d'accises
- C. La cotisation sur l'énergie
- D. La taxe de mise en circulation
- E. La taxe de circulation
- F. La taxe de circulation complémentaire pour installation au LPG
- G. La taxe compensatoire des accises sur les véhicules à moteur diesel
- H. Taxes communales additionnelles
- I. L'eurovignette
- I. La taxe sur les contrats d'assurance
- K. IPP
- L. taxes de stationnement
- M. Péages

Section 2. Les frais professionnels déductibles

- A. L'impôt sur les personnes physiques
- B. L'impôt des sociétés
- C. L'impôt des personnes morales

Chapitre IV. Politique de l'environnement

Section 1. Permis d'environnement et études d'incidences

Section 2. trafic routier et pollution de l'air

Section 3. Bruit

Section 4. Normes de Produits

Section 5. Recherche et répression des infractions

Partie III - Etude de cas: étude de cas sur le stationnement

I. La distinction entre le stationnement sur la voie publique et le stationnement sur des aires privées;

II. Le régime juridique du stationnement sur des aires privées

- A. La planologie urbanistique et la régulation des surfaces de parking privé....absence ou oubli volontaire?
- B. Permis d'urbanisme pour place de parcage privé
- C. Parking privé et fiscalité

III. Le régime juridique du stationnement sur la voie publique

- A. Les polices administratives réglant le stationnement sur la voie publique
- B. Le stationnement public et payant
- C. Des pistes pour une plus grande cohérence?

Partie IV - Conclusions et recommandations

Annexes

Annexe I: Documents relatifs au chapitre I de la Partie II (Instruments - Aménagement du territoire).

Annexe II:

Données complémentaires concernant la législation sur la protection de l'air à Bruxelles: article de Delphine Misonne, "La nouvelle ordonnance relative à la qualité de l'air: présentation et perspectives", *Aménagement/Environnement*, Ed.Kluwer, 1999/4.

- Annexe III: Bibliographie

- Annexe IV: Diffusion de la recherche

Remèdes juridico-institutionnels pour une mobilité durable à Bruxelles et en périphérie

Introduction

I. Présentation du projet et méthodologie

A l'origine de la présente recherche se trouve la question suivante: quelle est la responsabilité de la réglementation en vigueur dans les problèmes d'embouteillages et de pollution due au trafic routier que rencontrent Bruxelles et sa périphérie aujourd'hui? Ces problèmes ne sont-ils pas la conséquence logique ou attendue des politiques menées (ou non menées) par les pouvoirs publics ces dernières décennies?

Il nous a dès lors paru intéressant de proposer, dans le cadre du programme de recherche promu par les SSTC sur le thème de la mobilité durable, une étude des déterminants juridiques des problèmes rencontrés, et ce dans trois domaines principaux:

- l'aménagement du territoire
- l'organisation des transports publics
- la fiscalité des déplacements.

Notre cheminement a été le suivant:

- nous avons tout d'abord dressé l'inventaire des compétences des pouvoirs publics concernés, au regard de la structure institutionnelle du pays et de sa régionalisation, afin de savoir exactement quels sont les acteurs responsables, sans oublier les éventuelles obligations de concertation et de coordination des politiques menées;
- nous nous sommes penchés ensuite sur le corpus réglementaire existant, afin de "mettre à plat" les déterminants de la mobilité à Bruxelles, de comprendre les objectifs poursuivis jusqu'à ce jour et les perspectives offertes si rien ne change;
- forts de cette base de connaissance, nous avons tenté alors de formuler des propositions de modifications qui pourraient contribuer à améliorer les conditions de déplacements dans la ville et en périphérie, soit par des modifications ponctuelles, soit par des suggestions de plus grande ampleur tentant de lier les trois corps de normes concernés, notamment par la réalisation d'une "étude de cas" sur les questions de stationnement.

Présentation de l'équipe de recherche

Cette étude a été menée entre juillet 1998 et décembre 1999, à mi-temps, par deux chercheurs:

- Marc Martens du Centrum Interactie Recht en Technologie (CIRT) de la VUB, sous la direction de Serge Gutwirth (en charge principalement du volet Aménagement du territoire);
- Delphine Misonne du Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des FUSL, sous la direction de François Ost et Nicolas de Sadeleer (en charge principalement du volet fiscalité)

Emploi des langues

Le rapport final que nous présentons ici est un rapport bilingue, où chacun des chercheurs présente ses travaux dans la langue de l'université dont il ressort. Les diverses parties rédigées en commun sont toutefois écrites en français.

Limites du projet quant aux matières abordées

Notre étude ne se veut pas exhaustive quant aux matières abordées puisque nous avons choisi, de prime abord, de ne nous préoccuper que des déplacements des particuliers (et non pas des marchandises), et, pour ce qui concerne le volet consacré à la fiscalité, de ne pas étudier dans le cadre de cette recherche les dispositions fiscales relatives aux immeubles, aux services de taxis et aux voies navigables.

Limites du projet quant au champ d'investigation géographique

Notre étude est axée sur la situation de la capitale de la Belgique, Bruxelles, considérée principalement dans ses limites régionales (la Région de Bruxelles-Capitale).

Vu que les causes des problèmes de mobilité ne se trouvent cependant pas seulement dans ces limites, bien sûr, les questions de la coordination des politiques menées sur ce territoire et dans les entités adjacentes sont aussi posées.

En ce qui concerne la matière fiscale, l'on constatera que la plupart des règles présentées ont une portée nationale, vu qu'elles relèvent de la compétence des autorités fédérales. Elles sont abordées dans le cadre de cette étude puisque, elles aussi, ont une incidence probable sur les déplacements dans la ville.

Limites du projet quant à la discipline traitée

Vu la qualification des chercheurs, la présente étude est une étude juridique. Elle ne prétend dès lors pas apporter d'éclairage nouveau dans les domaines de l'économie, de la technique ou de la sociologie de la mobilité durable.

Cette absence d'interdisciplinarité pourrait être considérée comme un handicap, vu que la recherche ne peut dès lors aborder de réponses complètes à certaines des questions soulevées (en disant par exemple: il faut favoriser comme ceci telle solution technique, il faut viser à atteindre tel seuil pour provoquer une modification des comportements).

Nous considérons quant à nous que notre étude doit être envisagée comme une contribution intéressante à l'une des facettes du débat de la mobilité: sa composante juridique et institutionnelle.

Cette facette est souvent négligée alors qu'elle nous semble au contraire, comme nous le montrerons ci-après, déterminante. Sa complexité est d'ailleurs souvent avancée comme un argument pour ne pas agir: on voudrait bien faire ceci et cela, mais on ne sait pas qui peut faire quoi ou on a peur que l'autre ne suive pas.

Notre objectif est donc d'essayer de contribuer au déblocage de certaines situations en démontrant qu'une action est toujours possible, dans des limites bien définies, et que des règles existent déjà, qu'il convient de respecter ou de modifier, si elles sont incompatibles avec la vision à concrétiser.

II. La notion de mobilité durable

De nombreuses études tentent de définir scientifiquement la notion de mobilité durable¹.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons tout simplement opté pour le fil conducteur suivant:

La mobilité durable: la faculté pour tous de se déplacer sans nuire à l'environnement et au cadre de vie.

Nous nous sommes dès lors préoccupés des critères suivants: éviter les embouteillages, promouvoir les modes de transports en commun, éviter la pollution de l'air tout en garantissant encore aux citoyens la liberté de se déplacer librement.

III. La situation de Bruxelles et de sa périphérie en matière de mobilité: un état des lieux

La situation de Bruxelles en termes de mobilité et de qualité de l'air n'est pas brillante.

Chaque jour aux heures de pointe, les artères principales de la ville sont saturées de voitures et de bus à l'arrêt.

Le taux de pollution de l'air est important, à cause du trafic automobile principalement; l'été, les seuils d'ozone sont parfois dépassés et mettent en danger la santé des citoyens sans que des mesures drastiques ne soient adoptées par les pouvoirs publics.

Les transports en commun ne sont pas utilisés de manière "naturelle" par tous les habitants, dont beaucoup sont persuadés qu'ils mettront plus de temps en tram ou en métro qu'en voiture, malgré les embouteillages, pour se rendre à leur travail ou sortir le soir, vu l'insuffisance de sites propres pour les transports de surface et la cadence de passage sur certaines lignes de bus, de tram et de métro.

Quant aux cyclistes et aux piétons, ils commencent seulement à revendiquer leur droit au partage des voies publiques.

Pour être plus précis, nous reproduisons ci-après les données de diverses études qui ont été menées récemment à la demande des pouvoirs publics:

Extraits de "L'État de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale" IBGE, 1997:

En Région de Bruxelles-Capitale, les déplacements réguliers entre le domicile et le travail et entre le domicile et l'école représentent 72% du trafic routier en journée et 83% aux heures de pointe. Pourtant, plus de 60% des habitants doivent accomplir moins de 5 km pour se rendre à leur lieu de travail, moins de 10% doivent effectuer plus de 10 km, et l'école est distante de moins de 5 km pour 70% des élèves.

¹Voir par exemple: OCDE, Critères environnementaux pour des transports durables, Paris, 1996 (disponible sur le site internet <http://www.oecd.org>).

5% des km parcourus dans la Région le sont à pied. Les 95 autres sont mécanisés : 68% en voitures, 31% en transports en commun et 1% en "deux roues" (vélos et vélomoteurs).

Les transports en commun sont principalement utilisés vers le centre et la petite ceinture. Les navetteurs qui recourent aux services de la SNCB habitent en général à une distance de 30 km ou plus de Bruxelles.(...)

Les artères principales de circulation présentent une saturation évidente, et la densité de la circulation sur les voies rapides bruxelloises a crû de 14,7% entre 1990 et 1995.

La Région compte environ 2000 km de voiries, qui couvrent 15% de la superficie totale. Les parkings et les infrastructures des transports en commun augmentent cette proportion à 21%.

Extraits de la synthèse du plan IRIS:

Selon les données du plan IRIS, la part du marché des transports publics dans les déplacements mécanisés des résidents de la Région, entre domicile et travail, était de 27% en 1991. Si les tendances de la décennie 1980-1990 devaient se poursuivre, elle tomberait à 16% en 2005.

En revanche, la part de marché de la voiture passerait de 73% en 1991 à 84% en 2005.

Il en résulterait, si aucune mesure n'est prise, une augmentation de la durée des déplacements de 80% et une congestion généralisée.

Les carnets de l'observatoire n° 11-1997- Extraits:

Actuellement, en ville, les transports routiers sont la source la plus importante de pollution de l'air.

Extraits de "Préserver l'environnement : mobiliser votre entreprise, IBGE, 1996"

L'on constate que pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, le nombre de déplacements générés par les résidents de la Région bruxelloise est équivalent à celui généré par les personnes qui n'habitent pas Bruxelles et qui viennent y travailler.

En 1991, les navetteurs représentaient 51% de l'emploi à Bruxelles, ce qui correspond à une augmentation, à l'entrée de la Région bruxelloise, de 46.600 déplacements journaliers par rapport à 1987. La majorité de ces navetteurs (63,7%) est effectuée en transport individuel privé (voiture). Ces navettes sont donc en grande partie responsables de la perte de mobilité générale observée actuellement.

Le volume de déplacement domicile-travail effectué par les Bruxellois allant travailler dans les Régions voisines ne représentait en 1991 que 12% à peine du volume des navettes entrantes.

Les 48% des Bruxellois qui se déplacent autrement qu'à pieds, préfèrent aussi la voiture pour aller travailler. En effet, malgré les nombreuses alternatives potentielles (trams, métros, bus, vélos, taxis,...) la répartition des voyages domicile-travail entre les différentes modes de transports est la suivante :

- 73% des déplacements par les modes de transports privés
- 27% des déplacements par les modes de transports publics.

On évalue les déplacements professionnels effectués en voiture (autres que les déplacements domicile-travail) à 17% de la circulation automobile totale pendant et en dehors des heures de pointe.

Partie I - Les compétences

Introduction

Avant d'entreprendre l'étude des compétences des pouvoirs publics à l'égard des diverses matières spécifiques que nous avons sélectionnées, nous tenons à préciser certaines données fondamentales de la division des compétences des pouvoirs publics.

La régionalisation

Suite à la réalisation de diverses grandes étapes de réformes institutionnelles, entamées dans les années 1970, la Belgique est devenue un État fédéral, divisé en Régions et en Communautés. Chaque niveau de pouvoir y dispose de compétences propres.

Nous nous préoccupons, dans le cadre de notre recherche, d'étudier l'exercice des compétences des pouvoirs publics sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de politique des déplacements. Nous prendrons donc essentiellement en compte les compétences pertinentes de:

- l'état fédéral;
- la Région bruxelloise;
- l'agglomération bruxelloise
- les communes

La Région de Bruxelles-Capitale

Les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale sont précisées dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B. du 14 janvier 1984), texte fondateur de cette dernière née des régions.

Selon l'article 4 de la loi, la Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande, à l'exception de certaines règles relatives à la composition et au fonctionnement du Parlement (ou, plus correctement, du Conseil) de la nouvelle Région.

Selon l'article 45 de la loi, dont il n'a jamais été fait application jusqu'à présent en pratique, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, suspendre les ordonnances du Conseil et les arrêtés du Gouvernement qui porteraient atteintes au rôle international et à la fonction de capitale de Bruxelles.

L'agglomération bruxelloise

Une autre institution, l'Agglomération bruxelloise, existe toujours, parallèlement à la Région.

Toutefois, en vertu de l'article 166 de la Constitution dont l'exécution est assurée par la loi spéciale du 12 janvier 1989 mentionnée ci-dessus, ces compétences sont exercées par les organes de la Région; elles sont exercées par voie de règlements (et non d'ordonnances) et par voie d'arrêtés.

Parmi ces compétences conférées à l'agglomération bruxelloise, dont l'exercice des attributions est exercé par les autorités régionales, l'on trouve notamment le transport rémunéré de personnes (dont les taxis). Elle peut également, à la demande des communes, régler les questions relatives aux parkings publics et tant les autorités supérieures (État fédéral, Régions) que les communes peuvent lui confier d'autres tâches². Dans ces matières qui lui ont été attribuées, elle dispose d'un pouvoir de taxation³.

Les communes

En vertu de l'article 162 de la Constitution, les communes sont compétentes pour régler "tout ce qui est d'intérêt communal", moyennant une tutelle de leurs actes par l'autorité régionale.

Elles doivent toutefois agir dans le respect des lois fédérales et des ordonnances régionales, textes qui soit confirment leurs compétences en leur confiant des missions spécifiques, soit restreignent cette compétence de manière explicite (par des interdictions d'intervenir à l'avenir) ou implicite (en réglant totalement la matière, par exemple). Sur ce dernier point, la jurisprudence du Conseil d'État confirme que les communes ne peuvent agir lorsque la matière est déjà régie, en totalité, par une autorité supérieure, même si la matière relève de l'intérêt communal⁴.

Hoofdstuk I . Bevoegdheden Ruimtelijke Ordening

A Gewestelijke bevoegdheden

Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zijn de gewesten bevoegd voor de stedenbouw en de ruimtelijke ordening met uitsluiting van de federale wetgever en van de gemeenschappen⁵.

Deze bevoegdheid omvat:

1. De stedenbouw en de ruimtelijke ordening;
2. De rooiplannen van de gemeentewegen;
3. De verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie, ambachtswezen en diensten of van andere onthaalinfastructuren voor investeerders, met inbegrip van de investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens en de beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers;
4. De stadsvernieuwing;
5. De vernieuwing van afgedankte bedrijfsruimte;
6. Het grondbeleid;
7. De monumenten en de landschappen;

²Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, M.B. du 24 août 1971.

³ Article 51 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

⁴ F. TULKENS, La répartition des compétences en droit belge de l'environnement, Collection Environnement, 1999/7, p. 57 et sv.

⁵ Art.6, §1, I, 1°, Bijzonder Wet Hervorming Instellingen; art.4 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen van 12 januari 1989.

De gewestraden zijn bevoegd voor het vaststellen bij decreet of bij ordonnantie van de algemene normen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, eventueel met wijziging van de organieke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw.

De uitvoeringsbevoegdheid behoort tot de gewestelijke regeringen. Dit houdt onder meer in: het opmaken en het uitvoeren van bestemmings-, en ontwikkelingsplannen, de goedkeuring van bepaalde gemeentelijke plannen, ook de bevoegdheid voor de uitspraak over beroepen inzake stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, voor de onteigening van onroerende goederen vereist voor de uitvoering van stedenbouwkundige plannen⁶.

Deze bevoegdheden zijn ruim. Zo omvatten ze bijvoorbeeld “ *het regelen van de gehele aangelegenheden van de gewestplannen, met inbegrip van het vaststellen of het wijzigen van de publiciteitsmaatregelen die aan de materie eigen zijn*”.⁷

De Gewesten beschikken terzake dan ook over een homogeen bevoegdheidspakket, dat tot dusver tot weinig betwistingen aanleiding heeft gegeven.⁸ Voorzichtigheid is niettemin nog altijd geboden en men kijkt best na of bepaalde materies werkelijk geregionaliseerd zijn of niet⁹. Bepaalde specifieke aspecten zijn niet vrij van mogelijke knelpunten, zoals bijvoorbeeld de gedwongen openbare verkopen, de onteigeningen, het recht van voorkoop van de openbare instellingen in het kader van het grond- en pandenbeleid.¹⁰

Het Arbitragehof verklaarde in een arrest van 6 juni 1995 dat “*artikel 39 van de Grondwet en artikelen 6 en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten de exclusieve bevoegdheid hebben toegewezen voor de aangelegenheden die naar hen zijn overgeheveld*

De gewesten zijn bevoegd om beperkingen aan te brengen op het eigendomsrecht wanneer die beperking past in het kader van een aangelegenheid die naar hen is overgeheveld”.¹¹

Een gewest kan de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening slechts zo uitoefenen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de exclusieve bevoegdheden van de andere wetgevers. Het gewest kan wel rechtsnormen uitvaardigen in aangelegenheden waarvoor haar raad niet bevoegd is, doch voorzover die bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van haar bevoegdheid¹² en op voorwaarde dat de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op die regeling slechts marginaal is¹³. Het gewest mag de stedenbouw en de ruimtelijke ordening niet op een zodanige wijze opvatten dat het voor de Staat niet doenbaar zou zijn om een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.¹⁴

⁶ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 1992, Story-Scientia, 284 p.

⁷ Arbitragehof nr. 20/96, 21 maart 1996, *T.M.R.* 1996, 364.

⁸ P. COENRAETS, “Belangrijkste bevoegdheden van de Gewesten”, Verslag namens de Commissie voor institutionele aangelegenheden: Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren, *Parl. St.* Senaat, 1998-99, Bijlage 2, nr. 1-13333/1, 893.

⁹ F. HAUMONT, *L’urbanisme. Région Wallonne*. LARCIER, 1996, 189 p.

¹⁰ B. HUBEAU, “Naar de zaak van de grond. Het grond- en pandenbeleid in het Vlaams gewest”, in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (eds.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die keure, 1997, 216 p.

¹¹ Arbitragehof nr. 41/95, 6 juni 1995, Verzameling van de arresten van het Arbitragehof, p. 633.

¹² Art. 10 van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

¹³ Arbitragehof nr. 73/97, 25 november 1997;

¹⁴ Arbitragehof nr. 54/88, 24 mei 1988, *B.S.* 11 juni 1988.

In verband met de bevoegdheden om vervoerplannen uit te vaardigen heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat “*een verplichting om vervoerplannen op te stellen tot de gewestbevoegdheid kan worden gerekend: in zoverre die verplichting zou worden geacht een repercussie te hebben op het algemeen beleid inzake vervoer, kan worden aangenomen dat dit niet van die aard is dat ze de uitoefening van die federale bevoegdheid op een onevenredige wijze zou beperken*”¹⁵.

De decreten en ordonnanties worden door de rechter getoetst aan de internationale normen met directe werking, en door het Arbitragehof aan de bevoegdheidsverdelende regels en aan de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet. Verschillend van de wetten en de decreten is evenwel dat de Brusselse Hoofdstedelijke ordonnanties door elke rechter aan alle bepalingen van de grondwet en aan de bepalingen van de Bijzondere wet van 12 januari 1989 kunnen worden getoetst overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet. Ingeval van schending van een van deze bepalingen moet hun toepassing door de gewone rechter geweigerd worden¹⁶.

Daarnaast werd door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 ook de bevoegdheid inzake *openbare werken* alsook het beheer van het *wegennet* aan de Gewesten toevertrouwd. Deze twee bevoegdheden zijn intrinsiek met elkaar verweven. De gewesten zijn, in het kader van hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, bevoegd om de rooiplannen van de gemeentewegen vast te leggen. Het is echter krachtens hun bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer dat de Gewesten kunnen beschikken over de wegen en hun aanhorigheden en dat zij bevoegd zijn inzake het juridisch stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zijn¹⁷ (Zie hoofdstuk III).

Inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw bestaat geen verplichting tot samenwerking of overleg tussen de federale overheid en de verschillende gewesten. Niets verhindert daarentegen de bevoegde overheden om hieromtrent vrijwillige samenwerkingsakkoorden af te sluiten¹⁸.

De samenwerking op het vlak van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw komt echter meestal onrechtstreeks aan bod, en dit veelal in samenhang met andere aangelegenheden, zoals met openbare werken, verkeer en vervoer. Zo is het niet uitgesloten dat door de Interministeriële Conferentie Mobiliteit en Infrastructuur een aantal problemen worden behandeld waarvan sommige aspecten verband houden met ruimtelijke ordening¹⁹.

Een bijkomende beperking op de autonomie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening (en ook inzake openbare werken en vervoer). Het gewest kreeg twee specifieke functies toegewezen: een hoofdstedelijke en een internationale. Ter vrijwaring van deze functies kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, de uitvoering

¹⁵ R.v.St., afd. wetg., L.28.549/3, 14 december 1998, geciteerd in *Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1998-99, nr. A-314/1.

¹⁶ Artikel 9 van de Bijzondere wet van 12 januari 1989.

¹⁷ Art. 6 §1, X, 1° en 3° van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

¹⁸ Art. 92bis, §1 Bijz.wet 8/8/80, ingevoegd door de Bijz.wet 8/8/88 bepaalt dat: “*De Staat de Gemeenschappen, en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.*

Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid”.

¹⁹ R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening”, *T.M.R.* 1998/2, 74 e.v.

schorsen van de ordonnanties van de Raad en de besluiten van de Regering, in de aangelegenheden betreffende de stedenbouw en ruimtelijke ordening, alsmede inzake openbare werken en vervoer en dus ook inzake wegen (art. 45 en 46 van de Bijzondere Wet Brusselse Instellingen).

B Provincies en gemeenten

De gewestelijke wetgevers hebben inzake ruimtelijke ordening een actieve rol toegewezen aan de gemeenten. Het aandeel van de provincies daarentegen is sterk verminderd en varieert van Gewest tot Gewest.

De gemeente is een spilfiguur in de ruimtelijke ordening. Het college van burgemeester en schepenen is de basisinstantie die de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen aflevert. Het college organiseert de openbare onderzoeken en verschaft inlichtingen. De gemeenteraad keurt de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en de bijzondere bestemmingsplannen goed. Over de gemeentewegen heeft de gemeente zelfs exclusieve bevoegdheden.

Sinds 1 januari 1995 behoort het arrondissement Brussel Hoofdstad noch tot de provincie Vlaams-Brabant, noch tot de provincie Waals-Brabant. Voor dit arrondissement werden de bevoegdheden van de provincie overgedragen aan de bestaande gemeenschaps- en gewestinstellingen.

Hoofdstuk II OPENBARE WERKEN EN VERVOER

Sectie 1 De federale overheid.

De materiële bevoegdheid inzake openbare werken en vervoer is overgedragen naar de gewesten (zie Sectie 2, B) De Federale Overheid blijft niettemin bevoegd voor²⁰:

1. De **technische voorschriften, de erkenning, de technische controle en de veiligheid van wegvoertuigen, de controle op de particuliere firma's voor auto-inspectie en de inschrijving van de voertuigen en hun aanhangwagens**²¹. De gewestregeringen dienen te worden betrokken bij het ontwerp van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen²².

2. Het **algemeen reglement op het wegvervoer, het reglement en de controle op de rijvergunningen, de examencentra en de autorijscholen**²³. De gewestregeringen dienen te worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer²⁴.

Artikel 6, § 4, 3de van de Bijzonder Wet Hervorming Instellingen bepaalt dat de *algemene politie* de reglementering en de normering inzake verkeer en vervoer, alsook technische voorschriften inzake de voer- en vervoermiddelen tot de nationale bevoegdheid blijven behoren. De Nationale Overheid moet de gewesten bij deze materies betrekken. Deze algemene politie betreft de *politierglementen* van toepassing op de verschillende vervoerwijzen zoals:

- de politie van het wegverkeer,
- het algemeen reglement op de scheepvaartwegen,
- het politierglement op de spoorwegen,
- de politie op het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobussen en autocars,
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart,²⁵

De opsomming van de politierglementen is niet limitatief, zodat de algemene politierglementen en de reglementering op het verkeer en het vervoer *in de meest ruime zin* tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren.

De Raad van State heeft opgemerkt “*dat de bepaling van artikel 6, §4, 3de, in zoverre ze de bedoelde regels, reglementeringen en voorschriften tot de bevoegdheid van de federale overheid rekent, niet aansluit bij een andere bijzondere wetsbepaling die in dat verband een uitdrukkelijke uitzondering maakt op een aan de gewesten opgedragen algemene bevoegdheid*”²⁶, doch dat de *bijzondere wetgever (...) er van is uitgegaan dat de regels*

²⁰ J. THEUNIS, “Openbare Werken en Verkeer”, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN(eds.), *De Bevoegdheidsverdeling in het federaal België*, Deel 3, Die Keure, 1999, 42.

²¹ *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405-2, 117.

²² Artikel 6, § 4, 3de punt, Bijzonder Wet Hervorming Instellingen .

²³ *Parl.St.*, Senaat, B.Z., 1988, nr. 405-2, 117.

²⁴ Artikel 6, par. 4; Bijzonder Wet Hervorming Instellingen .

²⁵ *Parl.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1 (Memorie van toelichting) 21.

²⁶ Dit is bijvoorbeeld wel het geval met de bepaling van artikel 6, § 4, 1ste inzake de productnormen en inzake de doorvoer van afvalstoffen, (bedoeld in § 1, II, 2de lid, 1ste en 3de) (voetnoot van de R.v.St.).

inzake algemene politie en de reglementering van het verkeer en het vervoer tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren en dat de bevoegdheidsopdracht vervat in artikel 6, § 1, Xe, daaraan geen afbreuk doet.” Daardoor wordt nogmaals de **beperkte omvang** van die bevoegdheidstoewijzing benadrukt.²⁷

De door de bedoelde politiereglementen beoogde aspecten van de openbare orde en de veiligheid behoren niet tot de “beheersbevoegdheid in de ruime zin” welke door artikel 6, § 1, Xe, van de gewesten is overgedragen”²⁸. Het zijn namelijk de gemeenten die een algemene politiebevoegdheid van de openbare orde in al haar vormen handhaven.

3. De **voorschriften en de controle op het vervoer van goederen**, de afgifte van nationale en internationale vervoersvergunningen en van bewijzen van beroepsbekwaamheid voor het stads- en streekvervoer, voor gespecialiseerd regelmatig vervoer en voor taxi's. De federale bevoegdheid blijft in deze materie beperkt tot de regelgeving en de omschrijving van de algemene standaardnormen en de politie van het vervoer van personen tegen vergoeding over de weg²⁹.

4. De **openbare werken** die worden uitgevoerd **ten behoeve van Europese en internationale instellingen** blijven eveneens tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Zij moet daarover met betrokken regeringen overleg plegen³⁰.

5. De reglementering van de **toegang tot het beroep van ondernemer, van personen- of goederenvervoer**³¹.

Sectie 2 De Gewesten

Rubriek 10 van artikel 6, § 1 van de Bijzonder Wet Hervorming Instellingen somt de aangelegenheden op waarvoor de gewesten bevoegd zijn “wat de openbare werken en het vervoer betreft”.³² De bevoegdheid door deze titel toegekend is, volgens de memorie van toelichting, een “*beheersbevoegdheid in de ruime zin*”³³.

De gewestraden zijn bevoegd voor het vaststellen bij decreet of bij ordonnantie (voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) van de algemene normen inzake:

- de wegen, en hun aanhorigheden;

Nochtans kan ook artikel 6, § 4, Bijzonder Wet Hervorming Instellingen als een uitdrukkelijke bevoegdheidsvoorbehoud worden gelezen.

²⁷ R.v.St., afd.wetg., 7 juni 1994; Parl. St., VI.Parl., 1994-95, nr. 716-1.

²⁸ R.v.St., afd.wetg., 7 juni 1994; Parl. St., VI.Parl., 1994-95, nr. 716-1.

²⁹ *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405-2, 117.

³⁰ Artikel 6 § 3, 5de punt, bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

³¹ R. POTE, *Bevoegdheden op verkeersgebied van internationaal tot lokaal*, dossier wegverkeer, Mys en Breesch, 1994.

³² Van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: artikel 4, 1ste lid van de Bijzondere Wet Brusselse Instellingen : “ Met als enige uitzondering de bevoegdheden die overeenkomstig artikel 59 quater, § 4, 2de lid, van de grondwet aan de Vlaamse Raad en aan de Waalse Gewestraad worden toegekend , heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden als het Vlaamse Gewest en Waals Gewest. Artikel 16 van de bijzonder wet is van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. (Bijzondere wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, B.S. 14 januari 1989).

³³ *Parl.St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, pag. 13.

- de waterwegen en hun aanhorigheden;
- het juridisch stelsel van de land- en waterwegenis, welke ook de beheerder ervan zij, met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;
- de havens en hun aanhorigheden;
- de zeewering;
- de dijken;
- de veerdiensten;
- de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal;
- het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer en het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur;
- de looddiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de haven, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De uitvoeringsbevoegdheid, zoals onder meer de goedkeuring van de algemene rooiplannen voor de aanleg van of rechtekking van een buurtwijk, de uitspraak over een beroep tegen een beslissing van de Bestendige Deputatie over de verbreding of afschaffing van een buurtweg, een rangschikking van een buurtweg in de categorie van de buurtwegen van groot verkeer, behoort tot de respectievelijke regeringen. De gewesten zijn eveneens bevoegd inzake Stedenbouw en Ruimtelijke ordening, voor de rooiplannen van de gemeentewegen³⁴.

Een algemene uitzondering op de bevoegdheid van de gewesten inzake openbare werken en vervoer, betreft de infrastructuur die gebonden is aan de burgerlijke en militaire defensie van het land(havens, wegen en luchthavens). Dit is de infrastructuur die rechtstreeks afhangt van de civiele bescherming of van de militaire overheid³⁵.

Inzake vervoer blijven het algemeen beleid, de normen en de technische voorschriften voor vervoersmiddelen luidens de parlementaire voorbereidingen federale aangelegenheden en wordt enkel “ *het sectorieel-economisch beleid* ” aan de gewesten toegewezen³⁶.

In deze bijdrage zullen we het eerst hebben over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten betreffende:

- het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer (artikel 6, § 1, X, 8ste, Bijzondere wet en hervorming der instellingen),
- de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1ste, Bijzondere wet en hervorming der instellingen),
- het juridisch stelsel van het land en waterwegennet (artikel 6, § 1, X, 2debis, Bijzondere wet en hervorming der instellingen).

Vervolgens zullen de grote lijnen van het beheer van het wegennet en het politierecht gegeven worden.

³⁴ Artikel 6, § 1, punt 1 en 2 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen.

³⁵ *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 13, nr. 516-6, 70 en 150. *Hand. Senaat 5.08.1988, 1459.*

³⁶ *Parl.St.*, Senaat, B.PZ. 1988, nr; 405-2, 116.

A. Het stads- en streekvervoer

1. Het geregeld vervoer

1. Volgens de parlementaire voorbereiding, beoogt de bevoegdheid over het stads- en streekvervoer, het vervoer per metro, pre- of semi-metro, tram, trolleybus en autobus. Het gaat er meer in bijzonder over:

- het statuut van de vervoersmaatschappijen,
- het afsluiten van beheerscontracten,
- de infrastructuur zowel ondergronds als bovengronds,
- de inrichting van de netten en de daaraan verbonden machtigingen,
- de tarieven en de toegekende tariefverminderingen,
- de contracten met de verhuurders van de vervoerdiensten en de berekeningswijze van de aan deze betaalde vergoeding,
- de grensoverschrijdende lijn die behoort tot het streekvervoer³⁷.

De gewesten zijn eveneens bevoegd voor de bijzondere vormen van geregeld vervoer, zoals het leerlingenvervoer en het werknemersvervoer³⁸. Deze bevoegdheid omvat het verlenen van machtigingen, de tarifiering en de contracten met pachters³⁹.

Er dient evenwel **overleg** gepleegd te worden tussen de betrokken regeringen en de federale overheid over de samenwerking tussen de spoorwegen enerzijds en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer anderzijds, met het oog op de coördinatie en de bevordering van het openbaar vervoer⁴⁰. Deze vorm van overleg betekent niet dat de gewestelijke executieven worden betrokken bij de uitoefening van een federale bevoegdheid maar wel coördinatie van het beleid van diverse overheden. Elke betrokken overheid kan daartoe het initiatief nemen⁴¹ met het oog op de bevordering van het openbaar vervoer, het rationaliseren van de exploitatie en de vrijwaring van de belangen van de gebruikers. Volgens de parlementaire voorbereiding is een “ *intensieve samenwerking tussen de maatschappijen voor openbaar vervoer, met inbegrip van de spoorwegen, van essentiële betekenis. Zulks geldt in de eerste plaats voor de onderlinge afstemming van het vervoersaanbod, de coördinatie van de tarieven en tariefssystemen en het systeem van de vergoeding voor verhuurde geregelde lijnen. De samenwerking tussen de spoorwegen en de maatschappijen voor stads- en streekvervoer zal onder meer betrekking hebben op de problematiek van het vervoer van de pendelaars* ”⁴².

De Commissie voor de institutionele aangelegenheden⁴³ legt de nadruk op het feit dat een multimodaal vervoersbeleid slechts door onderling overleg betreffende alle vervoersmodi, waaronder ook het vrachtwagenvervoer kan worden bewerkstelligd. In het verslag van 30 maart 1999 van de Commissie wees het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eveneens op het gebrek aan verband of overleg tussen de verschillende gewestelijke plannen (met uitsluiting weliswaar van

³⁷ *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 16.

³⁸ J. THEUNIS, *o.c.*, 51.

³⁹ *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 16; *Hand*, Kamer 29 juli 1988, 1526; Met betrekking tot het leerlingenvervoer zie R.v.St., afd. wet. 23 maart 1998, *Parl. St.*, W. Gew.R., 1997-98, nr. 373-1.

⁴⁰ Artikel 6, § 3 bis Wet hervorming der instellingen

⁴¹ *Parl. St.*, Kamer B.Z. 1988, nr. 516-1, pag. 21.

⁴² *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 16.

⁴³ *Parl.St.*, Senaat, Verslag van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden : “ Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren ”, 30 maart 1999, zitting 1998-99, 1-1333/1.

de conceptie en de exploitatie van een toekomstig voorstadsnet). Vooral betreffende de conceptie en de exploitatie van het autowegennet rond Brussel wordt het gebrek aan overleg aangehaald.

De Commissie stelt voor om **het overleg** bedoeld in artikel 6,§3 bis, 3° van de Bijzonder Wet Hervorming Instellingen **uit te breiden tot alle vervoersmodi** en het overleg en de samenwerking tussen alle overheden en alle betrokken gezagsniveaus te bevorderen teneinde een doeltreffend mobiliteitsbeleid te ontwikkelen.

Krachtens 92bis, § 2 sluiten de gewesten in ieder geval een samenwerkingsakkoord voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de diensten voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en taxidiensten die zich uitstrekken over meer dan één gewest.

Daarnaast moeten de federale overheid en gewesten eveneens een samenwerkingsakkoord sluiten in verband met het onderhoud en de exploitatie van de ontwikkeling van de telecommunicatie en telecontrole-netwerken die in verband met het verkeer en de veiligheid de grenzen van een gewest overschrijden.

Het niet naleven van het door het artikel 6, § 3bis, Bijzonder Wet Hervorming Instellingen voorgeschreven overleg is een grond van vernietiging, zowel van wetgevende normen⁴⁴ als van administratieve besluiten en verordeningen. In het laatste geval kan de niet naleving enkel door de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten of de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie worden ingeroepen⁴⁵. De gewone Hoven en Rechtbanken kunnen krachtens artikel 159 van de grondwet wat hen betreft de overheidsakten buiten toepassing laten wanneer het voorgeschreven overleg niet werd nageleefd. De exceptie van een wettigheid wegens niet naleving van de betrokkenheid kan in dit geval door éénieder worden ingeroepen⁴⁶.

De reglementering van de toegang tot het beroep van ondernemer van personen- of goederenvervoer blijft een federale bevoegdheid⁴⁷.

In uitvoering van een beslissing van het overlegcomité, regering- executieven van 9 mei 1989, wordt het overleg tussen de federale overheid en de gewesten inzake verkeer en vervoer, gehouden in de schoot van de Interministeriële Conferentie voor Mobiliteit, Infrastructuur en Telecommunicatie (ICMIT).

Het protocol van 31 maart 1992 (B.S. 23 juni 1992) regelt de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de regering en de executieven. Voor de interministeriële conferentie wordt de oprichting, de samenstelling, de rol en het secretariaat geregeld door de omzendbrief van 31 maart 1992 (B.S. 23 JUNI 1992).

De ICMIT heeft onder andere de opdracht de tarifaire samenwerking tussen de maatschappijen van openbaar vervoer te organiseren of wijzigingen aan de verkeerswetgeving te onderzoeken.

2. Het taxivervoer.

⁴⁴ *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 21

⁴⁵ Artikel 14bis, 2de lid, R.v.St.-Wet.

⁴⁶ J. THEUNIS, *Artikel 159 Grondwet*, in Commentaar Publiek Procesrecht, Antwerpen, Kluwer, losbladig, nr. 31.

⁴⁷ R. POTE, *Bevoegdheden op verkeersgebied van internationaal tot lokaal, dossier wegverkeer*, Mys en Breesch, 1994.

De gewesten zijn bevoegd voor de regelgeving inzake de activiteiten van het **taxivervoer** krachtens artikel 6, § 1, X, 8^{ste} van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen

Door de bijzondere wet van 16 juli 1993, werd *het verhuren van auto's met chauffeur* aan artikel 6, § 1, X, 8^{ste} van de Bijzonder Wet Hervorming Instellingen toegevoegd. Hierbij werden de woorden "taxidiensten" vervangen door de woorden "het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur".

De afdeling wetgeving van de Raad van State had naar aanleiding van een voorontwerp van ordonnantie ingediend door de executieven van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging en aanvulling van de wet van 27 december 1974 betreffende de taxidiensten geoordeeld dat het gewest krachtens de wet van 8 augustus 1980 geen bevoegdheid had om de bedrijven voor de verhuur van auto's te reglementeren daar ze geen taxibedrijven zijn⁴⁸. Hierdoor ontsnapten de bedrijven voor verhuur van auto's met chauffeur aan elke reglementering, daar geen enkele instantie bevoegd was.⁴⁹

De reglementering inzake toegang tot het beroep en tot de markt van ondernemer van nationale en internationale personenvervoer over de weg (inhoudende de vereiste inzake vakbekwaamheid, betrouwbaarheid, borgtocht en andere kwaliteitseisen inzake voertuigen)⁵⁰ blijft tot de bevoegdheid van de **federale overheid**. De federale overheid is eveneens bevoegd voor de afgifte van nationale en internationale vervoervergunningen en van bewijzen van beroepsbekwaamheid. Deze bevoegdheid blijft evenwel beperkt tot de algemene standaardisering, tot omschrijving en de politie van het vervoer van personen tegen vergoeding over de weg.⁵¹ De federale overheid blijft bevoegd inzake de technische voorschriften en veiligheid van voertuigen. Deze bevoegdheid omvat eveneens de kwaliteitseisen inzake voertuigen.⁵² De controles waaraan de taxi's onderworpen worden en het bepalen van de maximale ouderdom van een taxi behoren tot de normen inzake technische voorschriften. De taximeters vallen eveneens onder de federale bevoegdheid van de metrologie (artikel 6, § 1, VIde, 5^{de} lid, 9^{de} Bijzonder Wet Hervorming Instellingen)⁵³.

De **gewesten** zijn bevoegd om de op de voormelde diensten toepasselijke tarieven vast te stellen, in zoverre zij niet ingaan tegen de federale bevoegdheid inzake prijsbeleid (artikel 6, § 1, Vide, 5^{de} lid, 3^{de}, Bijzonder wet hervorming instellingen). Het federale bevoegdheidsvoorbehoud "*kan evenwel niet zo ver rijken dat de gewesten de bevoegdheid wordt ontnomen om de tarieven vast te stellen van de diensten die deel uitmaken van aan hen toegewezen aangelegenheden. Het betekent dat de gewestelijke overheid, bij de vaststelling van de tarieven, rekening moet houden met het algemene prijsbeleid dat door de federale overheid wordt gevoerd*"⁵⁴

⁴⁸ R.v.St., afd. wetgeving, L.21.739-9, 23 december 1992.

⁴⁹ *Parl. St.* Senaat, 1992-93, nr. 558-5.

⁵⁰ *Parl. St.* Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 17.

⁵¹ *Parl. St.* Senaat, B.Z. 1988, nr. 405-2, 117.

⁵² J. THEUNIS, "Openbare Werken en Verkeer: de bevoegdheidsverdeling in het federale België", *o.c.*, p. 52.

waarbij hij verwijst naar artikel 6, § 4, 3^{de} Bijzonder Wet Hervorming Instellingen en naar : *Parl. St.* Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-1, 17.

⁵³ R.v.St., afd. wetg., L. 22.414-9, 10 mei 1993 (onuitgegeven).

⁵⁴ Arbitrage Hof, nr. 56-96, 15 oktober 1996, B.S., 31 oktober 1996, Overwegingen B.20. en B.21.

Het Arbitragehof oordeelde in het arrest van 31 oktober 1996 dat de door de gewesten vastgestelde minimumprijzen geen inbreuk maken op de federale bevoegdheden⁵⁵.

B. Het wegennet en aanhorigheden

De gewesten zijn bevoegd voor de wegen en hun aanhorigheden. Het betreft de rijkswegen en de autosnelwegen.⁵⁶ De provincie- en gemeentewegen maken hiervan geen deel uit, daar hun beheer toebehoort aan de ondergeschikte besturen.

Het begrip “aanhorigheden” moet in ruime zin begrepen worden en omvat:

1. de al dan niet vergaarde bermen,
2. grachten en taluds,
3. de fietspaden,
4. stationeren en parkeerstroken,
5. de wegsignalisatie en wegbebakening,
6. de verlichting,
7. de afwatering,
8. de beplantingen,
9. de veiligheidsuitrustingen zoals stootsbanden en hulpposten,
10. de geluidswerende constructies,
11. de aansluitingscomplexen en toegangswegen,
12. de parkeerplaatsen en nevenbedrijven langs autosnelwegen,
13. de kunstwerken die deel uitmaken van de weg zoals bruggen, viaducten en tunnels,
14. de regieposten, stapelplaatsen en silo's nodig om het beheer en het onderhoud van de wegen te verzekeren⁵⁷.

De gewesten zijn eveneens bevoegd voor het *juridisch stelsel* van de wegen. De gewestraden zijn derhalve bevoegd voor het vaststellen bij decreet of bij ordonnantie van de algemene normen inzake de wegen, eventueel met wijziging van de bestaande wetgeving. De minimale technische veiligheidsnormen inzake het bouwen en onderhouden van de wegen blijft echter een federale bevoegdheid.

De gewestelijke regeringen dienen te worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van algemene politie en van de reglementering op het verkeer en het vervoer door de federale overheid, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen (artikel 6, § 4 Bijzonder Wet Hervorming Instellingen). *Overleg* dient eveneens te worden gepleegd tussen de betrokken regeringen en de federale overheid inzake de planning, de functionaliteit en de compatibiliteit van het autosnelwegennet.⁵⁸ Artikel 92bis, § 3, A, Bijzonder Wet Hervorming Instellingen bepaalt dat de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord dienen te sluiten betreffende het onderhoud, exploitatie en de ontwikkeling van de telecommunicatie- en telecontrole-netwerken die, in verband met het verkeer en de veiligheid de grenzen van een gewest overschrijden.

⁵⁵ Arbitrage Hof, nr. 56-96, 15 oktober 1996, B.S., 31 oktober 1996, Overweging B.23.

⁵⁶ Wet van 9 augustus 1948 houdende de wijziging van de wetgeving inzake de wegen, B.S. 25 augustus 1948. Wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut van autosnelwegen, B.S., 5 augustus 1956.

⁵⁷ Krachtens artikel 57, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 werden de wegen en hun aanhorigheden overgedragen aan de drie gewesten.

⁵⁸ Artikel 6, § 3bis, 2de, Bijzonder wet hervorming instellingen

C. De waterwegen

Volgens de parlementaire voorbereiding omvat het concept “waterweg” de waterlopen en de kanalen en alles wat nodig is voor het beheer en de exploitatie ervan⁵⁹. De waterweg zelf bestaat uit de bedding, de oever en het water.

De aanhorigheden van een waterweg zijn deze elementen die een waterweg in stand houden en bijdragen tot waterhuishouding. Dat omvat o.m.:

- sluizen,
- liften,
- hellende vlakken,
- stuwen,
- pompstations,
- bedieningsposten,
- sluiswachterwoningen,
- bijbehorende gebouwen en magazijnen alsmede dienstvaartuigen,
- de oevers of dijken en eventuele grachten achter een dijktafsluiting,
- voet- en jaagpaden, loopbruggen, vaste en beweegbare bruggen,
- meetpalen, gelijkende inrichtingen, signalisatie,
- aanlegplaatsen, dokken, laad en losvoorzieningen, aanlegboulders en kaaimuren,
- meetinstallaties voor waterpijlen, debiet, stroomsnelheid en waterkwaliteit.

De algemene bevoegdheid voor het beheer van de waterwegen en hun aanhorigheden hoort toe aan de gewesten. Hierin wordt begrepen alles wat nodig is voor de exploitatie ervan, zoals bijvoorbeeld het baggeren⁶⁰. De gewesten zijn tevens bevoegd voor het juridisch stelsel van de waterwegen⁶¹.

Zoals bij de landwegen blijft de federale overheid bevoegd inzake de minimale technische veiligheidsnormen voor het bouwen en het onderhouden van de waterwegen en dient daarover overleg gepleegd te worden met de gewestelijke regeringen.

Blijft een federale bevoegdheid:

- het algemeen reglement op de bevaarbare waterwegen,
- het reglement op het vervoer via de binnenwateren, het bevrachten, de tarifiering en de exploitatie van de binnenschepen.

Artikel 6, §4, 3de Bijzonder Wet Hervorming Instellingen bepaalt echter ook dat de gewestregeringen betrokken dienen te worden bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en het vervoer, alsook bij het ontwerpen van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen.

Het Arbitragehof heeft geoordeeld dat de gewesten door middel van politieverordeningen niet het scheepvaartverkeer, met inbegrip van het loodsen en het slepen, kunnen regelen, maar wel bijvoorbeeld de goederenbehandeling en opslag, het in- en ontschepen van passagiers, de toegankelijkheid van het kanaalgebied, de vrijheid van handel en nijverheid en kanaal- en haven

⁵⁹ *Parl. St. Kamer*, B.Z. 1988 nr.516-1, 14.

⁶⁰ *Parl. St. Kamer*, B.Z. 1988 nr.516-1, 13.

⁶¹ Artikel 6, § 1, Xde, 2de bis, Bijzonder Wet Hervorming Instellingen.

gebonden activiteiten en de vrijwaring van het milieu, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid van het kanaaldomein althans in zoverre de politieverordeningen niet op het domein van de exclusieve federale bevoegdheid treden⁶².

D. Het juridische stelsel van het land en waterwegennet

De bevoegdheid om het juridisch stelsel van de land- en waterwegen te regelen is aan de gewesten uitdrukkelijk toegewezen door de bijzondere wet van 19 juni 1993 tot vervolledigiging van de federale staatsstructuur.

De bedoeling was elke dubbelzinnigheid weg te nemen over de bevoegdheid van de gewesten om de wetten te wijzigen of om er één te maken die het statuut van de wegen regelt, zoals de gemeentewet, de provinciewet en de specifieke wetten zoals de wet van 10 april 1841 op de lokale wegenis, de wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen en de wet van 12 juni 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen.

De uitdrukkelijke toewijzing van het juridische stelsel van het land-en waterwegennet betekent concreet dat de gewesten bevoegd zijn om het juridisch stelsel van alle wegen te regelen, dus met inbegrip van de gemeente-, provincie- en agglomeratiewegen. De eigendommen en het beheer over deze wegen behoren echter de desbetreffende ondergeschikte besturen toe. De spoorwegen beheerd door de NMBS zijn uitdrukkelijk uitgezonderd⁶³.

Het juridische stelsel omvat naar verluid van de parlementaire voorbereiding:

- de begrenzing,
- de rangschikking,
- het beheer,
- de domanialiteit,
- vergunning voor privé gebruik,
- de bestraffing van de inbreuken enz..

Volgens de voorbereidende handelingen mag de uitoefening van de bevoegdheid geen afbreuk doen aan het administratief statuut van de wegen (gewestelijk, provinciaal, of gemeentelijk statuut of statuut van de agglomeraties)⁶⁴.

Sectie 3 De gemeenten

De gemeenteraad regelt alles wat van gemeentelijk belang is. Zij zijn bevoegd voor het **beheer van de gemeentelijke wegen**. Daarnaast heeft de gemeente nog een **algemene politiebevoegdheid** met betrekking tot het handhaven van de openbare orde in al haar vormen.

Een onderscheid moet weliswaar gemaakt worden tussen de regels van algemene politie over de wegen (politie over het openbaar domein en politie van de openbare orde), en de politie over het wegverkeer.

⁶² Arbitragehof, nr. 5-1996, 18 januari 1996, B.S. 2 februari 1996.

⁶³ *De perrons in de stations en opstapplaatsen zijn aanhorigheden van de spoorweg. De gewesten zijn niet bevoegd om de hoogte van de perrons in de spoorwegstations van de NMBS vast te stellen (R.v.St. afdeling wetgeving, advies 11.816-1 van 6 maart 1997 (onuitgegeven).*

⁶⁴ *Parl. St. Senaat, 1992-93, nr. 558-5, P. 412.*

1. De algemene wegenpolitie (politie over het openbaar domein en politie van de openbare orde).

Een deel van de regels van de algemene politie betreffende de wegen behelst een specifieke regelgeving. Bijvoorbeeld de rooilijnen en de bouwvrije stroken alsook, de algemene bouwreglementen (vastgesteld wat Brussel betreft in algemene- gewestelijke of gemeentelijke verordeningen aangenomen krachtens de bepalingen van artikel 164 tot 172 van de O.P.S.).

Op een ander deel van deze bevoegdheden, daarentegen, zijn slechts algemene bepalingen van toepassing. Met betrekking tot deze materies bestaat het probleem van de cumulatie van de bevoegdheden tussen de gemeenten en de bevoegdheden gelast met het onderhoud en het beheer van de openbare wegen (bijvoorbeeld voor het privé-gebruik die een specifieke wegvergunning vereist).

De **algemene politiedoeleinden** die aan de zorg van de gemeenten zijn toevertrouwd, zijn opgesomd in decreten van 14 december 1789 en van 1790 (Artikel 135, § 2 van de nieuwe gemeentewet). Zo bepaalt het eerste punt van artikel 3 van het decreet van 16-24 augustus 1790 dat de gemeente belast is met: *“alles wat het veilig en gemakkelijk verkeer op de straten, kaden, openbare plaatsen en wegen betreft, met inbegrip van het reinhouden, het verlichten, het wegruimen van belemmeringen, het afbreken of het herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod van uitstalling op vensters of andere delen van gebouwen waardoor gevaar kan ontstaan, en het verbod iets naar buiten te werpen dat de voorbijgangers kan kwetsen of schadelijke uitwasemingen kan verwekken”*⁶⁵

Artikel 135 van de nieuwe gemeentewet (wet van 26 mei 1989 tot bekrachtiging van het K.B. van 24 juni 1988 tot modificatie van de gemeentewet) bepaalt dat:

“ § 1 tot de bevoegdheden van de gemeente behoren in zonderheid: (...) het ontwerpen en het doen uitvoeren van de openbare werken die ten laste van de gemeente vallen,(...)”

§ 2. De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;(...)

⁶⁵ F. Wastiels, Handboek wegenrecht, Die Keure, 1986,53.

De gemeente is in dit opzicht bevoegd voor alle openbare wegen, zowel voor rijks- en provinciewegen, als voor buurtwegen en gemeentewegen⁶⁶ met uitsluiting van de autosnelwegen⁶⁷.

De gemeenteraad is derhalve bevoegd om politieverordeningen uit te vaardigen (artikel 119 Nieuwe gemeentewet). De burgemeester is in de algemene regel belast met het uitvoeren van de politiewetten en de verordeningen. Hij kan eveneens optreden wanneer geen algemene of plaatselijke verordening bestaat bijvoorbeeld om hindernissen op de openbare weg te doen opruimen⁶⁸. Hij heeft eveneens bevoegdheid om wegvergunningen of **stationeervergunningen** te verlenen⁶⁹.

Daarnaast dient evenwel vermeld te worden dat de stedenbouwwetgeving eveneens een aantal bevoegdheden betreffende de wegen uitdrukkelijk toewijst aan de gemeenten: artikel 48 van O.P.S. vermeldt dat de bijzondere bestemmingsplannen, opgesteld door de gemeente, o.a. het tracé en de maatregelen van aanleg van verkeerswegen en de voorschriften die erop betrekking hebben vermelden. De hiërarchie van de plannen moet evenwel worden gerespecteerd. Zo zullen de gemeentelijke verordeningen rekening moeten houden met artikel 23 van het gewestelijk bestemmingsplan die een algemeen kader vaststelt waarin alle handelingen en werken voor de wegen moeten passen. Ook zal rekening moeten gehouden worden met het feit dat de kaart van de wegen een verordenend karakter zal krijgen in het definitieve gewestelijk bestemmingsplan.

Aan de gewesten (en de provincies voor de overige gewesten) wordt echter eveneens een politiebevoegdheid toegekend, die tenminste gedeeltelijk samengaat met hun beheersbevoegdheid.

De *politie van het openbaar domein* dat een patrimoniaal karakter heeft moet echter onderscheiden worden van de algemene politie van de openbare orde die niet gelimiteerd is tot het openbaar domein en geen patrimoniaal karakter heeft.

Noch de gewesten, noch de provincies kunnen wat betreft hun eigen wegennet tussenkomen in de algemene politiebevoegdheid (van de openbare orde) van het wegennet, want deze is een louter gemeentelijke bevoegdheid is.

2. De politie over het wegverkeer

Inzake de reglementering van het wegverkeer hebben de gecoördineerde wetten (K.B. van 16 maart 1968) het nemen van algemene reglementen voor alle wegen aan de Koning toevertrouwd.⁷⁰

⁶⁶ Cass.; 20 december 1951, Arr.Verbr.1952, 188; Cass; 21 oktober 1954, Arr.Verbr.; 1955, 96, P.B.P.1954,389.

⁶⁷ Art.3 van de wet van 3 juli 1956 op de autosnelwegen.

⁶⁸ Cass. 31 maart 1881, Pas; 1881, I, 184; Cass. 2 mei 1901, Pas., 1901, I, 217, R.A., 1901, 437.

⁶⁹ D.LAGASSE, *Les domaines publics en privés. Lla voirie*, P.U.B., 1998-1991, 160.

⁷⁰ Artikel 1 bepaalt dat de Koning de algemene reglementen vast betreffende de politie over het verkeer van de wegen van voetgangers, van middelen van vervoer te land en dieren, alsmede van de middelen van vervoer per spoor die de openbare weg gebruiken vaststelt. Bij de reglementen kan worden voorgeschreven dat vergoedingen worden gegeven tot gehele of gedeeltelijke dekking van de kosten van bestuur, controle of toezicht (wet 21.06.1985). Op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheid het wegverkeer behoort, bepaalt de Koning het bedrag van de vergoedingen; die vergoedingen mogen wat betreft de inschrijving van de voertuigen niet lager dan 2.500 Fr. zijn (wet van 20.07.1991).

De gemeenten kunnen evenwel verordeningen aannemen ofwel op grond van de gecoördineerde wetten (16 maart 1968), ofwel op grond van de wetten van 1789 en 1790.

1. Door artikel 10 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer⁷¹ is de politiezorg die betrekking heeft **op blijvende of periodieke toestanden** (markten, kermissen, stoeten, festivals) onttrokken aan de gemeentelijke bevoegdheid. De bevoegdheid van de gemeente inzake politie werd eveneens beperkt door de wet van 12 juni 1956 betreffende de zorg voor de veiligheid en het gemak van het verkeer op de autosnelwegen en voor de instandhouding ervan. Deze bevoegdheid werd uitsluitend aan de Koning toevertrouwd, terwijl de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor bijzonder gebruik van de autosnelweg aan de minister van openbare werken werd toevertrouwd.

Dit wil zeggen dat de gemeente niet gemachtigd is wijzigingen aan te brengen aan de verkeersregeling binnen de gemeente die van blijvende of periodieke aard is zonder dat het aanvullend reglement dat ze daartoe moet uitvaardigen goedgekeurd moet worden door de federale minister van verkeerswegen (artikel 2, betreffende de politie van het wegverkeer)⁷²

Deze werken zijn toegelicht in een ministeriële omzendbrief van 14 november 1977 (B.S. 17 december 1977) die o.m. aanwijzingen geeft voor het reglementeren van wandelstraten, half maandelijks beurtelings parkeren, parkeermeters, afbakening van bebouwde kommen. Als richtlijnen worden hieromtrent gegeven dat eenzelfde verordening geen maatregelen zou bevatten die verschillende categorieën van wegen betreffen en waarvan de goedkeuring behoort tot verscheidene ministers (zie ook K.B. 1 juni 1984 betreffende aanvullende reglementen voor “residentieel parkeren” (bewoners in eigen straat), ministerieel besluit van 1 juni 1984 en omzendbrief 1 juni 1984 (209bis) krachtens besluit Vlaamse executieven van 29 juni 1983 kunnen subsidies worden verleend voor inrichtingen van woonwagenterreinen)

Krachtens deze bepalingen is een gemeentelijke verordening onwettig die voorziet in een “taxatie”⁷³.

De burgemeester blijft niettemin bevoegd, krachtens artikel 134 van de gemeentewet om de *dringende uitvoeringsmaatregelen te treffen dewelke inzake politie van het verkeer door onvoorziene of toevallige omstandigheden geboren zijn*⁷⁴.

Artikel 2bis voorziet dat de minister van verkeerswezen de gemeenten kan verzoeken om aanvullende reglementen uit te vaardigen om het gemeenschappelijk vervoer (treinverkeer,

⁷¹ Wet betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd door het K.B. van 16.03.1968, B.S. 27 maart 1968, ERR., B.S. 23 april 1968.

⁷² Artikel 2 van de gecoördineerde wet bepaalt: onder voorbehoud van artikel 3 van deze gecoördineerde wet en van artikel 2 en 3 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, stellen de gemeenteraden aanvullende reglementen vast betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. Deze reglementen worden ten goedkeuring voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid het wegverkeer behoort, na advies van de betrokken raadgevende commissies, ingesteld met toepassing van artikel 7, 1ste en 2de lid.

Hebben de raadgevende commissies geen advies uitgebracht binnen 60 dagen nadat het aanvullend reglement is ingekomen, dan kunnen de gemeenteraden het rechtstreeks aan de minister voorleggen. Heeft de minister geen uitspraak gedaan binnen 60 dagen nadat het aanvullend reglement of, in voorkomend geval, het advies van de raadgevende commissie is ingekomen, dan kan het in werking gesteld worden.

⁷³ R.v.St., Halleux, nr. 44939, 18 november 1993.

⁷⁴ Cass., 21 oktober 1954, R.J.A., 1954, 309, Cass. 19 november 1964 R.C.J.B. 1966, 206.

stads- en streekvervoer) op een grondgebied te vergemakkelijken en dit met het oog op het beheersen van de exploitatiekosten van de maatschappijen voor gemeenschappelijk vervoer.

Deze aanvullende reglementen moeten eveneens goedgekeurd worden door de ministers, na advies van de raadgevende commissie. De minister stelt zelf een aanvullend reglement vast indien de gemeenteraden geen gevolg hebben gegeven aan zijn verzoek of indien hij niet kan instemmen met het door de gemeenteraden vastgestelde aanvullend reglement.

2. De maatregelen die **voorbijgaande, plotse of gelegenheidstoestanden** regelen, worden door de gemeenteraad genomen op grond van de wetten van 1789 en 1790 (voorbeeld: verkeersverbod tijdens feestelijkheden) of door de burgemeester op grond van artikel 94 gemeentewet (voorbeeld: oproer, overstromingen) maar deze laatste moeten ter bekrachtiging aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Die reglementen zijn niet aan ministeriële goedkeuring onderworpen. Sommige gemeenten hebben verordeningen aangenomen met betrekking tot het stationeren van **woonwagens** op het gemeentelijk grondgebied (op het openbaar domein of privé-eigendommen). Soms wordt het stationeren op de openbare weg verboden of beperkt in de tijd (6 tot 24 uur) (artikel 209bis).

Principieel kunnen de gemeenteraden de aanvullende reglementen opstellen betreffende de op hun grondgebied gelegen wegen. Artikel 3 en 4 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer bepalen echter de materies die tot bevoegdheid behoren van de federale ministers.

De gemeenten kunnen derhalve geen aanvullende reglementen nemen met betrekking tot volgende materies:

1. De autosnelwegen en de gewestwegen op hun grondgebied en op de kruispunten waarvan die wegen deel uitmaken. Deze aanvullende reglementen worden opgesteld door de gewestminister bevoegd voor openbare werken.
2. De aanwijzing van de bebouwde kommen die over meer dan één gemeente uitstrekken. Deze aanvullende reglementen worden opgesteld door de nationale minister van verkeerswegen.
3. De wegen in de staatsbossen, in de natuur- en bosreservaten. Deze aanvullende reglementen worden opgesteld door de minister van landbouw.
4. De militaire wegen die opengesteld zijn voor het publiek waarvoor de minister van landsverdediging bevoegd is.

Deze reglementen moeten ter ADVIES voorgelegd worden aan de gemeenten en aan de raadgevende commissie.

Zijn deze adviezen binnen de 60 dagen niet medegedeeld, dan kan de bevoegde minister het reglement ambtshalve vaststellen.

Chapitre III. Fiscalité: les compétences

Section 1. Introduction

A. Définitions

L'impôt est défini traditionnellement comme un prélèvement obligatoire sans contrepartie immédiate pratiqué par la puissance publique pour être affecté aux services d'utilité générale.

La redevance est au contraire définie comme la rétribution d'un service rendu par l'autorité publique.

La notion de "taxe" est générale et peut couvrir tant l'impôt que la redevance ou la rétribution.

Lorsque l'on parle de "mesures fiscales", l'on se réfère généralement aux mesures prises en matière d'impôts.

B. Principes et limites gouvernant l'adoption de mesures fiscales

1. Quelques principes de base en matière d'impôt

- principe de légalité : tout impôt doit émaner de l'autorité législative compétente concernée, que ce soit le Parlement fédéral, les conseils régionaux ou les conseils des pouvoirs locaux;

- principe d'annalité : tout impôt au profit de l'État, de la Communauté ou de la Région doit être voté annuellement;

- principe d'égalité : tous les belges sont égaux devant la loi et il ne peut être établi de privilèges en matière d'impôt. Tous les citoyens se trouvant donc dans une situation identique doivent donc être assujettis à l'impôt de la même façon; il n'est toutefois pas exclu qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Cette justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Il doit également exister un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé;

- principe du "non bis in idem" : un impôt ou des impôts de même nature ne peuvent frapper deux fois une même matière; ce principe ne vaut cependant que dans les cas expressément visés par le législateur. Celui-ci prévoit par exemple expressément que les Régions ne peuvent intervenir dans les matières imposées préalablement par l'État (comme la TVA, les droits d'accises, la taxe de circulation sur les véhicules automobiles...), sauf exceptions;

- respect de la conception globale de l'État belge : les Régions doivent exercer leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'Union économique et de l'unité monétaire; il convient de ne pas créer d'entraves aux échanges qui soient disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis.

2. Limites

2.1. Les limites posées par le droit communautaire

2.1.1. Les droits de douane et taxes d'effet équivalent

Les droits de douane à l'importation ou à l'exportation et les taxes d'effet équivalent sont interdits en droit communautaire, sans dérogation possible. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal⁷⁵.

2.1.2. Neutralité des impositions intérieures

Aucun État membre ne peut frapper directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires⁷⁶.

En outre, aucun État membre ne peut frapper les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions.

2.1.3. Les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent

Les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres⁷⁷.

Les entraves visées ici sont de nature technique, telles qu'un effet sur les prix ou sur la possibilité de commercialiser un produit.

Des exceptions à ces interdictions sont toutefois prévues :

- pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, par exemple⁷⁸;
- en raison d'exigences impératives d'intérêt général, telles que la protection de l'environnement, si elles sont nécessaires, si elles poursuivent un but d'intérêt général et si elles sont essentielles pour atteindre ce but.

2.1.4. Les aides d'État

Sauf exception, les aides accordées par les États sont incompatibles avec le marché commun si elles affectent les échanges entre les États membres, par exemple en favorisant certaines entreprises ou certaines productions⁷⁹.

2.1.5. Les distorsions de concurrence

L'article 97 du Traité prévoit que si l'établissement ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative est susceptible de fausser la concurrence sur la marché commun, l'État membre qui veut y procéder doit consulter la Commission. Celle-ci, *après avoir consulté les États membres*, recommandera alors les mesures à prendre pour éviter les distorsions en cause.

⁷⁵ Article 25 du Traité instituant la Communauté européenne (ancien article 12)

⁷⁶ Article 90 du Traité (ancien article 95).

⁷⁷ Articles 28 et 29 du Traité (anciens articles 30 et 34).

⁷⁸ Article 30 (ancien article 36).

⁷⁹ Article 87 (ancien article 92).

2.1.6. Les matières réglées par le droit communautaire dérivé

Le législateur communautaire a adopté tout un corps de règles en matière fiscale, qu'il appartient aux États membres de respecter.

Par exemple, une harmonisation a été opérée en matière d'accises et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), conformément à l'article 93 du Traité qui confère au Conseil la mission d'arrêter des dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaire, aux droits d'accises et autres impôts indirects si cette harmonisation est nécessaire pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur⁸⁰.

En vertu de l'article 94 du Traité instituant la Communauté européenne, les dispositions fiscales harmonisées doivent être prises **à l'unanimité** par le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

Les textes adoptés peuvent éventuellement prévoir une marge de manoeuvre à l'égard des États membres (possibilité de demander des dérogations, etc...) par rapport aux matières faisant l'objet de l'intervention communautaire.

Le droit communautaire dérivé en matière fiscale.

* En matière de TVA:

Vingt et une directives numérotées ont été adoptées en matière de TVA à l'échelon communautaire. La sixième directive, datée du 17 mai 1977, est considérée comme la loi fondamentale européenne pour les systèmes de TVA nationaux. Elle a donné lieu à une abondante jurisprudence de la Cour de Justice⁸¹.

* En matière d'accises

La directive 92/12/CEE relative au régime général des produits soumis à accises harmonise les bases d'imposition et la structure des accises sur certains produits.

Elle permet aux États membres, dans certaines limites, d'introduire d'autres impositions nationales sur les huiles minérales. Les États membres peuvent également demander au Conseil l'autorisation d'appliquer des taux de taxation réduits ou des dérogations, pour des raisons environnementales par exemple.

Des taux réduits pour le carburant diesel écologiquement amélioré et l'essence reformulée, qu'elle contienne ou non du plomb, ont été acceptés, entre autres.

La procédure à suivre est la suivante:

⁸⁰ Article 93 (ancien article 99).

⁸¹ A. TIBERGHIEN, *Manuel de droit fiscal*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp.1102 et sv; V. CONSTANTINESCO et J.P. JACQUE, *Commentaire du Traité instituant la CEE*, p.545.

L'État membre souhaitant adopter de telles mesures en informe la Commission et lui communique toutes les informations pertinentes ou nécessaires. La Commission informe alors les autres États membres de la mesure proposée, dans un délai d'un mois. Le Conseil est réputé avoir autorisé l'exonération ou la réduction proposée si, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle les autres États membres ont été informés, ni la Commission ni aucun État membre n'a demandé que cette question soit examinée par le Conseil.

Par la suite, si la Commission considère que les exonérations ou réductions obtenues ne peuvent plus être maintenues, notamment pour des raisons de concurrence déloyale ou de distorsion dans le fonctionnement du marché intérieur ou pour des motifs liés à la politique communautaire de protection de l'environnement, elle peut présenter au Conseil des propositions appropriées. Celui-ci statue à l'unanimité sur ces propositions.

* En matière de taxe énergétique

La proposition d'instaurer une taxe sur le CO₂ et l'énergie à l'échelon communautaire pour honorer les engagements internationaux pris pour lutter contre l'effet de serre n'a toujours pas été entérinée par le Conseil. Certains pensent que tant que le vote à l'unanimité restera en vigueur, cette situation ne changera pas.

* En matière de modes de transport

Diverses directives relatives aux émissions polluantes des véhicules à moteur prévoient les conditions d'adoption, par un État membre, de mesures fiscales favorables à l'achat de véhicules neufs moins polluants (directives 91/542/CEE, 93/59/CEE, 94/12/CE); ces conditions portent notamment sur le montant des incitations prévues et sur la qualité technique des véhicules concernés (ceux-ci doivent bien sûr satisfaire aux prescriptions techniques des directives).

La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999⁸² fixe le cadre légal minimal pour la taxation des poids lourds dans les pays membres (eurovignette); elle remplace en réalité l'ancienne directive 93/89/CEE du 25 octobre 1993, dont les effets étaient maintenus à titre exceptionnel et provisoire, vu que le texte avait été annulé par la Cour de Justice par un arrêt du 5 juillet 1995⁸³. La directive fixe le taux minimal des taxes que les États membres peuvent percevoir pour la circulation des camions sur leur réseau routier, avec diverses dérogations possibles. Elle permet le maintien de certains droits d'usage ou péages, pour l'utilisation d'autoroutes, de ponts et de tunnels, par exemple, moyennant le respect de taux maximaux et pourvu que l'impact de ces prélèvements sur la fluidité du trafic soit minimal.

N.B. Nous n'aborderons pas dans le cadre de la présente étude les dispositions fiscales spécifiques au transport par bateau, par voie ferrée ou par avion.

⁸²J.O. L 187/42 du 20 juillet 1999.

⁸³Aff. C-21/94, Recueil 1995, p.I-1827.

Les perspectives

Voy. le livre vert de la Commission européenne "Vers une tarification efficace et équitable dans les transports", options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'union européenne, 1995 (COM(95)691).

2.1.6. La notification des normes techniques

Lorsqu'un État membre adopte des normes techniques susceptibles de constituer une entrave aux échanges, il doit en informer la Commission européenne, en vertu de la directive 83/189/CE. Par exemple, les logos qui doivent être apposés sur des récipients en vertu de la législation belge sur les écotaxes (qui sont des mesures fiscales) sont soumis à une telle exigence, comme l'a confirmé la Cour de Justice⁸⁴.

2.2. Les limites posées par la conception globale de l'État belge

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, les Régions, lorsqu'elles adoptent des mesures, doivent veiller à ne pas créer des entraves aux échanges avec les autres parties du territoire belge, qui soient disproportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent.

Dans le doute, il est préférable qu'elles s'associent et agissent à l'échelle du territoire national, par l'entremise de la conclusion d'un accord de coopération.

Section II - Les compétences en matière de fiscalité

SOUS -SECTION I. EN MATIÈRE D'IMPÔTS

A. Les compétences de l'État fédéral

L'article 170 de la Constitution constitue le siège de la compétence fiscale de l'État fédéral et des Régions.

§1er. Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

§2. Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, des exceptions dont la nécessité est démontrée.

En vertu de ces dispositions, le législateur fédéral peut user de son pouvoir fiscal. Ce pouvoir ne doit pas nécessairement être exercé dans le cadre des compétences matérielles qui lui sont attribuées.

⁸⁴Aff. C-13/96, 20 mars 1997

Il peut même adopter des exceptions aux mesures fiscales qui seraient adoptées par les Régions si la nécessité de ces exceptions est démontrée ⁸⁵.

Toutefois, le législateur fédéral s'est lui-même imposé des limites quant à son champ d'intervention en précisant ⁸⁶ qu'il n'est pas autorisé à lever des impôts en matière d'eau, ni de déchets, à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions sur ces matières, à accorder des remises sur ceux-ci. La fiscalité de l'eau et des déchets est donc réservée aux Régions.

En rapport avec les questions de mobilité, nous verrons que le législateur fédéral a exercé ses compétences dans les domaines suivants:

- TVA
- accises
- taxe de circulation, taxe de mise en circulation, cotisation sur l'énergie, etc...
- impôt sur le revenu
- taxe sur les assurances
- etc...

B. La compétence régionale en matière d'impôt

Les Régions disposent également d'une autonomie en matière fiscale, pourvu que les impôts soient levés par voie de décrets.

Toutefois, les conseils régionaux ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'État, ni à percevoir des centimes additionnels à ces impôts ou à accorder des remises sur ceux-ci ⁸⁷. Si le terrain fiscal est occupé par l'État fédéral, la Région ne peut donc intervenir dans ce domaine.

Toutefois des exceptions à ce principe sont prévues dans une loi du 16 janvier 1989. Des centimes additionnels ou des réductions peuvent être en effet prévus par les Régions sur :

- la taxe sur les jeux et paris;
- les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles;
- l'impôt des personnes physiques.

Certains impôts sont perçus par l'État pour le compte des Régions. Ils sont dès lors repris sous le vocable d'"impôts régionaux" dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Parmi ceux-ci se trouvent la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et les écotaxes. Pour ces impôts, l'État fédéral reste compétent pour fixer tant la base d'imposition, que le taux d'imposition et les éventuelles exonérations. Toute modification de l'un de ces éléments ne pourra cependant être effectuée que moyennant l'accord des gouvernements régionaux ⁸⁸.

Le produit de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles est attribué aux Régions concernées en fonction de l'endroit où le contribuable est établi.

⁸⁵ En vertu du §2 alinéa 2.

⁸⁶ A l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989 relative à cet article 170 de la Constitution.

⁸⁷ Article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relatif à la compétence fiscale visée à l'article 170 de la Constitution.

⁸⁸ Article 4, §4 de la loi du 16 janvier 1989.

Pour les écotaxes, la répartition se fait au prorata du nombre d'habitants des Régions. Pour ce dernier impôt, des frais de perception devront être payés à l'État par les Régions.

C. Les compétences aux autorités locales

La compétence générale du conseil communal pour prélever des impôts est également fixée à l'article 170 de la Constitution (§4)⁸⁹.

Quoique les communes sont en principe libres de créer des impôts comme elles l'entendent, leur action est limitée de trois façons:

- par l'étendue de leur territoire;
- par l'intervention du législateur fédéral: celui-ci peut préciser les exceptions à la compétence fiscale des pouvoirs locaux, si leur nécessité est démontrée. Par exemple, il a précisé à l'article 107 du C.T.A. qu'il ne peut être établi de centimes additionnels à la taxe de mise en circulation. Le législateur régional ne dispose pas, lui, de ce pouvoir d'intervention;
- par la tutelle exercée par la Région pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé⁹⁰.

Les limites posées à l'action des communes en matière fiscale ont été précisées par la jurisprudence⁹¹.

Concernant les autres pouvoirs locaux envisageables, province et agglomération, nous avons vu que leurs compétences, régies selon les mêmes principes que pour les autorités communales, sont exercées par la Région de Bruxelles-Capitale. Elles concernent en pratique les domaines suivants: impôt sur les distributeurs de carburants (impôt provincial) et impôt sur les services de taxis (impôt de l'agglomération).

Sous-section II: En matière de redevances

A. Etablissement des redevances: compétence des assemblées

L'article 173 de la Constitution dispose que :

"Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'État, de la communauté, de la Région, de l'agglomération de la fédération de communes ou de la commune".

Cet article à la formule alambiquée est le siège légal à prendre en considération pour traiter de la matière de redevances.

Selon certains auteurs en effet⁹², l'article doit être compris comme suit : il permet l'établissement de rétributions dans les cas formellement prévus par la loi, le décret ou l'ordonnance.

⁸⁹ Une telle compétence générale est également attribuée aux conseils provinciaux et d'agglomération.

⁹⁰ Article 162 de la Constitution et nouvelle loi communale.

⁹¹ Voy. N. de Sadeleer, op.cit.

⁹² Voy. E. Willemart, Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.145 et sv.

Il signifie que, pour ce qui concerne les redevances, le législateur peut se limiter à établir le principe du prélèvement et habiliter l'Exécutif à en fixer les éléments constitutifs, alors que pour ce qui concerne les impôts, le législateur doit tant en établir le principe qu'en fixer les éléments constitutifs.

Le système d'adoption des redevances est donc plus "léger". Il importe qu'un contrôle démocratique s'effectue au niveau de l'"idée" même de la taxe, de son existence, mais puisque la redevance est définie, nous le verrons, comme le prix payé pour un service particulier, il est assez logique qu'il appartienne à l'autorité chargée de délivrer ce service d'en fixer le prix.

Les autorités habilitées à établir ces redevances sont l'État fédéral et les Régions. Les Provinces disposent d'un pouvoir autonome en la matière. Les communes semblent quant à elles avoir été oubliées par le législateur, selon certains auteurs. Vu la formulation actuelle de l'article 173 de la Constitution, il semblerait qu'elles ne puissent prélever des redevances que si une loi leur en donne le pouvoir (comme la nouvelle loi communale, par exemple et, comme nous le verrons ci-après, la loi du 22 février 1965 qui autorise les conseils communaux à établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur). En pratique cependant, bien des taxes sont établies *ab nihilo* par le Conseil communal, sans que celui-ci ne se préoccupe de savoir s'il agit en matière d'impôts ou de redevances. Cette pratique serait en réalité conforme à la ratio legis de l'article 173, le but de la disposition étant de verrouiller le principe du consentement à l'établissement des charges publiques. Le vote des rétributions par le Conseil communal offrirait dès lors des garanties suffisantes à ce point de vue ⁹³.

Nous en arrivons donc à la conclusion que tant l'État fédéral que les régions, les provinces et les communes peuvent établir des redevances, par l'entremise de leurs assemblées législatives. Les éléments constitutifs de la redevance, tels que son montant, pourront être fixés par les Exécutifs concernés, si la loi, le décret, l'ordonnance ou la décision du conseil communal le prévoient.

Quels sont les domaines d'intervention respectifs des autorités publiques?

B. Caractéristiques des redevances et compétences matérielles

L'État, les entités fédérées et les communes ne peuvent prévoir des rétributions que dans les matières qui ressortissent à leurs compétences respectives puisque, par définition, la rétribution sert à rémunérer le service qu'ils rendent à un particulier ⁹⁴.

En effet, afin de mériter leur qualification de "redevance", les prélèvements concernés doivent être dénués de toute connotation fiscale et répondre aux critères suivants :

- avoir un caractère rémunérateur : la rétribution est due en contrepartie d'un service particulier et le montant est équivalent au coût du service rendu ou présente à tout le moins un rapport raisonnable avec l'intérêt du service presté (voir notamment CCass, 10 septembre 1998, J.L.M.B., 1999/4, pp.140 et sv., note F.Dembour).

- il faut que le service rendu soit personnel et particulier; une taxe sur les trottoirs est par exemple un impôt, car elle est prélevée au profit de la collectivité, même si elle correspond au coût réel des travaux.

⁹³ Idem

⁹⁴ Voy. R. Andersen et P. Nihoul, "Le Conseil d'Etat - chronique de jurisprudence 1994 (première partie)", R.B.D.C., 1995, p. 203; E. Willemart, op.cit., p. 11.

- selon le Conseil d'État uniquement (alors que la Cour de cassation ne reconnaît pas ce critère) (arrêt Staes du 24 mars 1981), le service rendu doit avoir un caractère facultatif.

Les redevances sont donc des rétributions fournies en contrepartie de services particuliers.

Les contributions à caractère fiscal, c'est-à-dire celles dont le montant est supérieur au prix du service rendu, par exemple, sont par contre considérées comme des impôts déguisés. Ils doivent donc être soumis aux règles classiques en matière d'impôts: tant leur établissement que leurs éléments constitutifs doivent être fixés par la loi. Il s'agit d'éviter que l'établissement de prélèvements apparentés aux impôts échappe au contrôle des assemblées représentatives.

Signalons enfin que les redevances ne sont pas soumises au principe de l'annualité; elles ne doivent pas être votées chaque année.

C. Précisions quant aux compétences des Régions

La loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions précise le mode de financement du budget de ses instances. Parmi ceux-ci, l'on trouve des "recettes non fiscales". Celles-ci sont prélevées conformément aux compétences matérielles des pouvoirs concernés⁹⁵.

D. Précisions quant aux compétences des pouvoirs locaux

Les communes sont compétentes pour prélever des redevances en échange de services publics rendus, par exemple en imposant le paiement pour l'utilisation d'un parcomètre⁹⁶.

Une loi du 22 février 1965 permet d'ailleurs aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur (M.B. du 23 mars 1965).

Sur cette question du stationnement, voy. infra, Partie III.

Par contre, une loi du 18 juillet 1860 interdit les "octrois" communaux; il s'agit de prélèvements indirects opérés par les communes qui sont susceptibles de fausser la concurrence et de constituer une entrave à la liberté de commerce et d'industrie. Parmi les octrois énumérés par cette ancienne loi, l'on trouve les droits d'entrée et les droits de transit⁹⁷.

Le cas du péage routier: impôt ou redevance?

Les politiciens et les médias ont souvent évoqué ces derniers temps la possibilité d'instaurer un système de péage aux portes de Bruxelles dans le but de financer le futur RER.

Quelle pourrait être la qualification juridique de ce type de péage: impôt ou redevance ?

1. Péage = redevance?

⁹⁵ Article 2.

⁹⁶ A. TIBERGHIE, op.cit., p.933.

⁹⁷ Pour d'amples développements sur cette notion d'octroi, voy. E. WILLEMART, op.cit., pp.67 et sv.

Selon les définitions exposées plus haut, le droit payé à l'occasion du passage de l'éventuelle barrière de péage (physique ou électronique) pourra être considéré comme une redevance si le montant payé correspond *raisonnablement* au prix de l'utilisation du réseau routier qui est ainsi ouvert à la circulation.

Mais comment estimer de manière objective et définitive le coût de l'utilisation d'une parcelle du réseau routier ? Même si un calcul approfondi est effectué par des économistes en prenant en compte la plupart des coûts externes provoqués par la circulation automobile, en ce compris la pollution atmosphérique, il nous semble que le prix qui sera ainsi déterminé pourra toujours être contesté devant les cours et tribunaux.

Nous constatons donc, par ce cas d'espèce, que la distinction faite par la jurisprudence entre les notions d'impôt et de redevance, basée sur la notion de rétribution d'un service rendu à un particulier, est assez fragile et peut être confrontée à de sérieuses difficultés d'ordre pratique.

Quoiqu'il en soit, si le droit payé correspond au prix théorique et "raisonnable" de l'utilisation du réseau par chaque automobiliste pris individuellement, l'on pourra parler de redevance.

Quelles seront les autorités compétentes pour prélever ce type de redevances?

Dans quelle sphère de compétence matérielle tombe la notion de péage routier?

Les critères déterminants pour résoudre la question sont:

- s'agit-il d'une voirie régionale, provinciale ou communale?;
- le péage est-il situé en région de Bruxelles-Capitale?

Si la voirie sur laquelle se trouve le péage est une voirie régionale, l'autorité compétente pour établir la redevance est sans conteste la région. S'il s'agit d'une voirie provinciale, ce sera la province concernée. Mais s'il s'agit d'une voirie communale, la commune ne pourra intervenir vu qu'il s'agirait d'un exemple-type de prélèvement d'octroi, interdit par la loi.

Il est en réalité assez vraisemblable que le péage envisagé soit installé sur les grands axes rentrant dans la capitale, axes relevant de la catégorie des voiries régionales.

Le péage sera-t-il situé exclusivement en région de Bruxelles-Capitale? Ou sera-t-il situé aux portes de la région? Dans le premier cas, ce sera bien sûr l'autorité régionale bruxelloise qui sera théoriquement la première compétente pour régler la matière et, dans le second cas, les régions concernées, qu'elles soient deux ou trois, devront agir de concert.

Mais de toute façon, en réalité, quelle que soit l'hypothèse envisagée, la conclusion d'un accord de coopération entre les trois régions nous paraît nécessaire pour consacrer le principe de l'établissement de la redevance, afin:

- de garantir la cohérence et l'unicité du système mis en place (tarif unique, technique identique);

- de ne pas aller à l'encontre des divers principes fondamentaux que sont la libre circulation des marchandises, l'union économique, etc...(même et surtout si les éventuelles "barrières" de péages sont uniquement installées sur le territoire bruxellois);
- de veiller à la rémunération équitable des services rendus (usage de la voirie, accès à la ville).

L'État fédéral devrait idéalement être également associé à ce type d'accord vu sa compétence générale en matière de circulation routière.

Quelles seront les implications de cette qualification en tant que redevance?

- Le principe de l'établissement de la redevance devra être entériné par les diverses chambres législatives concernées mais l'appréciation des diverses modalités pratiques (technique utilisée, montant, variabilisation du montant en fonction du type de véhicule, de l'heure, etc...) relèvera des Exécutifs, moyennant habilitation préalable à ce propos de la part du législateur;
- Sa base légale sera notamment l'article 173 de la Constitution;
- La redevance ne doit pas être inscrite au budget de l'État et ne doit pas être votée chaque année.

2. Péage = impôt?

Si le but du péage est de financer d'autres politiques publiques que l'usage d'un réseau routier et si le montant prélevé semble plus élevé que le "service" rendu à l'automobiliste par l'ouverture de la route qui lui est ainsi barrée (barrière physique en cas de "péages à la française" ou symbolique en cas de péage automatique via un système d'enregistrement électronique installé par exemple sur les véhicules eux-mêmes), la taxe considérée rentrera dans la catégorie des impôts plutôt que dans celle des redevances.

Selon les déclarations politiques récentes, il semble en effet que l'un des objectifs de l'éventuel péage qui serait installé aux portes de Bruxelles serait de financer la construction et l'exploitation du futur RER.

Le but de la taxe ainsi prélevée serait également de décourager l'usage du réseau routier et de stimuler la reconversion des automobilistes navetteurs en fidèles usagers des transports en commun.

Si telle est bien la motivation des décideurs, et puisque la taxe ne correspondra plus au prix théorique d'un service rendu à un particulier mais bien à une nécessité d'ordre collective, le péage dans ce cas devra être qualifié d'impôt.

De quelles autorités relèvera-t-il ?

Ce genre d'impôt peut être soit fédéral ou régional.

Nous avons vu en effet que l'intervention des autorités en matière fiscale n'est pas gouvernée par l'exercice de leurs compétences matérielles mais plutôt sur base d'un principe "premier venu, premier servi". En effet, sauf si l'intervention de l'autorité vise à porter une pression trop importante sur l'exercice des compétences matérielles attribuées à une autre autorité, chacun des pouvoirs, fédéral ou

régionaux, peut adopter une politique en matière fiscale là où un vide juridique existe pour le moment, ce qui est le cas en matière de péage.

Toutefois, il semble que ce soit l'État fédéral qui soit l'autorité la plus pertinente pour adopter ce genre de taxe, vu que l'argent collecté ne devrait pas bénéficier à une seule région, soit la région bruxelloise, mais bien à l'ensemble des régions et à l'État fédéral lui-même, s'il s'agit de financer par ce biais une nouvelle politique en matière de mobilité qui dépasse les frontières de notre capitale.

L'État fédéral pourrait en effet prélever l'impôt mais le redistribuer aux régions, en fonction des besoins à couvrir en matière de mobilité.

Si par contre, l'objectif du péage n'est pas de financer le RER mais simplement d'inciter les actuels automobilistes utilisateurs du réseau routier à se tourner vers les transports en commun existants, dans ce cas la Région bruxelloise pourrait agir seule, ou en concertation avec les autres régions.

Selon nous toutefois, le modèle idéal devrait être construit sur une concertation entre les régions et l'État fédéral car l'ensemble des parties a bien sûr intérêt à voir résoudre de manière cohérente les problèmes de mobilité auxquels la Région de Bruxelles et ses alentours sont aujourd'hui confrontés.

De plus, une intervention régionale sans concertation avec l'État fédéral risquerait de se voir pénaliser par la suite, vu que l'État fédéral peut toujours intervenir, quant à lui, dans une matière qui fait déjà l'objet d'une intervention fiscale de la part du pouvoir régional, s'il l'estime nécessaire ⁹⁸.

Les communes ne nous semblent à nouveau pas habilitées à agir, vu l'interdiction légale qui leur est faite de prélever des octrois.

Quelles seront les implications de cette qualification en tant qu'impôt ?

- L'impôt nouveau devra être voté par les assemblées législatives concernées, tant en ce qui concerne le principe de son établissement qu'en ce qui concerne tous ses éléments constitutifs (taux, assiette...);
- Sa base légale sera notamment l'article 170 de la Constitution;
- Ce vote devra avoir lieu chaque année;
- Un éventuel prorata de distribution des recettes récoltées devra être fixé par le législateurs pour répondre aux attentes des autorités concernées, prorata qui n'aura pas de lien nécessaire avec l'utilisation des routes mais qui pourrait être déterminé par les nouveaux besoins relatifs à la réorganisation des transports en commun.

Conclusions

Quoiqu'à priori nous pensions que le péage était une redevance puisqu'il semblait correspondre à la notion de rétribution d'un service rendu, soit la mise à disposition d'une parcelle du réseau routier, il nous semble, après réflexion plus approfondie, qu'il s'apparente en réalité à un impôt. Ceci pour deux raisons:

⁹⁸ Art 170, §2, al.2 de la Constitution.

- d'une part il semble très difficile de chiffrer le prix exact de l'utilisation d'un réseau routier et la notion de redevance nous semble perdre de sa pertinence dans le cas d'espèce, ou du moins témoigner de sa fragilité;

- d'autre part et surtout, l'instauration du péage répondra probablement à d'autres objectifs politiques que le simple financement de l'usage d'une voirie par des particuliers. L'objectif du nouvel impôt sans doute probablement la modification du comportement des navetteurs, en faveur d'une plus intense utilisation des transports en commun (moyennant adaptation de ceux-ci en conséquence) et une contribution à la récolte de fonds publics pour le financement du futur RER (contribution qui ne peut cependant, selon nous, être l'objectif prioritaire du péage, faute de quoi les autorités publiques verraient d'un mauvais oeil les diminutions de recettes dus à une moindre fréquentation des voiries concernées).

Chapitre IV. Les compétences en matière d'environnement

Section 1. Les compétences de l'État fédéral

En ce qui concerne l'environnement, les matières spécifiquement réservées à l'autorité fédérale par la loi spéciale du 8 août 1980 sont :

- 1° l'établissement des normes de produits;
- 2° la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs;
- 3° le transit des déchets.

Par "établissement de normes de produits", on entend l'adoption de conditions contraignantes conditionnant l'accès des produits au marché belge. Par exemple, les normes de composition des carburants et les normes de fabrication des voitures relèvent des normes de produits.

Si le pouvoir de décision appartient au pouvoir fédéral, les gouvernements régionaux devront cependant être associés à l'élaboration de ces réglementations en matière de normes de produits

⁹⁹.

Section 2. Les compétences des Régions

Les Régions sont compétentes pour tout ce qui concerne la protection de l'environnement et la politique de l'eau, à l'exception des matières réservées au pouvoir fédéral présentées ci-dessus.

La protection de l'environnement comprend notamment la protection de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit.

Lorsque les décisions adoptées par les Régions sont susceptibles d'avoir une incidence en matière économique, celles-ci doivent s'assurer qu'elles exercent bien leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'Union économique et de l'unité monétaire. Si une décision prise par une Région est susceptible de causer par exemple de grandes distorsions de concurrence, elle devra probablement faire l'objet d'un accord de coopération afin d'étendre ses effets à l'ensemble du territoire belge, si nécessaire.

De plus, si les Régions risquent d'empiéter, par l'exercice de leurs compétences, sur les compétences réservées à l'État fédéral (et vice-versa), il convient de faire application du principe de proportionnalité pour évaluer si les mesures envisagées ne rendent pas impraticable la politique attribuée à l'État fédéral et peuvent être adoptées en toute légalité, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage¹⁰⁰.

Toutefois, en vertu de la théorie des pouvoirs implicites, un empiètement sur les compétences d'autres autorités peut être reconnu comme acceptable dans certains cas: il doit être nécessaire à l'exercice des compétences de l'autorité agissante, son effet sur l'autre matière doit être marginal et le sujet du litige doit pouvoir faire l'objet d'un traitement différencié. Ainsi, la Cour d'arbitrage a accepté qu'une Région règle la circulation sur les chemins forestiers (matière relevant de la

⁹⁹ Article 6, §4 1° de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹⁰⁰ CA, arrêt n° 29/96, 15 mai 1996, *Amén.*, 1996/4.

circulation routière, compétence fédérale) dans le cadre de son action en faveur de la protection des bois et forêts¹⁰¹.

Section 3. Les compétences des Communautés

Les Communautés n'ont pas de compétences en matière d'environnement, sauf bien sûr pour ce qui concerne l'"éducation à l'environnement" qui serait assurée par les écoles, matière que nous n'aborderons pas ici.

Section 4. Les compétences des communes

Pour rappel, en vertu de l'article 162 de la Constitution, les communes sont compétentes pour régler "tout ce qui est d'intérêt communal", moyennant une tutelle de leurs actes par l'autorité régionale.

Elles doivent toutefois agir dans le respect des lois fédérales et des ordonnances régionales.

De plus, selon la Jurisprudence du Conseil d'État, elles ne peuvent agir lorsque la matière est déjà régie, en totalité, par une autorité supérieure¹⁰².

Dans ces limites relativement strictes, les communes sont libres de prendre les mesures qu'elles estiment nécessaires et de développer des solutions originales, en matière de protection de la qualité du cadre de vie de leurs administrés par exemple.

Section 5. Règles spécifiques à la Région bruxelloise

Comme précisé dans l'introduction, les compétences dévolues théoriquement à l'agglomération (collecte des immondices) et aux provinces ("tout ce qui est d'intérêt provincial") sont exercées par les autorités régionales bruxelloises.

¹⁰¹CA, arrêt n°68/96, 28 novembre 1996, B.10.2.

¹⁰²Voy. F. Tulkens, La répartition des compétences en droit belge de l'environnement, *Collection environnement*, Kluwer, 1999/7; C.E., arrêt n°14 640 du 30 mars 1971; C.E., arrêt n°19 314 du 6 décembre 1978; CE, arrêt n°20 485 du 27 juin 1980.

Chapitre V. Les mécanismes de coopération

Suite à la réforme de l'État et à la redistribution des compétences entre l'État fédéral et les nouvelles entités créées, telles que les Régions, des mécanismes de coopération, obligatoires ou facultatifs, ont été instaurés par de diverses lois spéciales adoptées durant les années 1980 afin de garantir la cohérence et l'acceptabilité des diverses réglementations adoptées.

Les formes de coopération prévues par les lois spéciales sont nombreuses, en apparence, vu la richesse du vocabulaire utilisé. On parlera en effet de coopération, de concertation, d'association, (etc.) sans que ces termes ne soient clairement définis par les lois. Il convient donc d'en clarifier ici la portée.

Il est quand même prévu au § 8 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 que la concertation, l'association et la procédure d'avis de l'autorité fédérale et de gouvernement des communautés ou des régions concernés, prévue par la loi spéciale, a lieu selon les règles prévues par le règlement de la chambre législative ou du conseil durant laquelle ou devant lequel la proposition de loi, de décret ou d'ordonnance est déposée.

Section I. Les formes de coopération

A. L'association (en néerlandais: de betrokkenheid)

L'association suppose que l'autorité régionale "associée" soit mise au courant des normes dont l'adoption est projetée par l'État fédéral et qu'elle puisse émettre son point de vue à leur propos. Toutefois, le pouvoir de décision de l'État fédéral reste entier. Il est libre de prendre les décisions qu'il souhaite, même si elles sont contraires aux avis émis par les autorités régionales associées.

Ce procédé est notamment prévu à l'article 6, § 4 de la loi spéciale du 8 août 1980:

Les gouvernements seront associés :

1° à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits et de transit de déchets (...);

3° à l'élaboration de règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et au transport, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport;

4° à l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et aérodromes publics;

5° (...)

B. La concertation (en néerlandais: het overleg)

Le terme "concertation" est proche de celui d'"association" que nous venons de voir. Cependant, les échanges supposés entre les autorités concernées sont censés être plus intenses. Les parties ne sont toutefois pas mises sur un pied d'égalité; la décision revient toujours, pleine et entière, à l'une d'entre elles. La concertation signifie seulement : "s'entendre pour agir de concert" ¹⁰³.

¹⁰³ Voir R. MOERENHOUT et J. SMETS, *De samenwerking tussen de fédérale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Kluwer, 1994. p. 60.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la concertation ne doit pas se limiter à un échange de document écrit, elle suppose une rencontre entre les autorités concernées.

Le mécanisme est notamment prévu par les textes suivants:

- article 6, § 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 :

Une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu :

2° pour toute mesure au sujet de la politique de l'énergie, en dehors des compétences énumérées au § 1er, VII;

4° pour les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien de routes, de ports, de voies hydrauliques, de digues, des aéroports et des aérodromes;

6° pour le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics, ainsi que pour le droits y afférents

- article 6, § 3 bis de la loi spéciale du 8 août 1980

Une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour :

2° le planning, la fonctionnalité et la compatibilité des réseaux d'autoroutes et des voies hydrauliques;

3° la coopération entre les chemins de fer, d'une part, et les sociétés de transport urbain et vicinal, d'autre part, en vue de la coordination et de la promotion du transport public.

- Article 5, §3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989

Dans certains cas, l'État assure gratuitement le service des impôts *pour le compte de et en concertation avec la région.*

C. L'accord (en néerlandais: het akkoord, de overeenstemming)

L'accord est une forme de coopération qui conduit à un partage de pouvoirs décisionnels. L'autorité qui est supposée donner son accord dispose en réalité d'un pouvoir de veto à l'égard des décisions proposées, ce qui n'est pas le cas lorsque seule l'association ou la concertation est requise. Il s'agit d'une véritable co-décision dont les deux pouvoirs impliqués sont les coauteurs. On pourrait parler en réalité de consensus.

L'article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit que

"Toute modification de la base d'imposition ou du taux d'imposition et des exonérations de certains impôts ne peut être effectuée que moyennant l'accord des gouvernements régionaux".

D. La coopération (en néerlandais: de samenwerking)

L'adoption d'accords de coopération suppose que les décisions sont prises en commun par les diverses autorités impliquées.

Lorsqu'il s'agit d'un accord conclu entre l'État fédéral et une ou plusieurs régions, l'objectif sera d'agir ensemble, sur base des compétences respectives de chacune des autorités concernées, afin de traiter un problème commun.

Dans certains cas, les régions souhaiteront agir de concert afin que la politique poursuivie s'étende à l'entière du territoire national. La conclusion de certains accords est facultative, d'autres, par contre, sont obligatoires, en vertu notamment de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980. Ainsi, en vertu du §2 de cet article 92bis, les régions doivent en tout cas conclure des accords de coopération pour le règlement des questions relatives, notamment, aux services de transports en commun urbains et vicinaux et aux services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

Elles doivent également conclure de tels accords pour traiter des questions relatives aux tronçons d'autoroutes qui dépassent les frontières régionales.

Des accords, facultatifs ou obligatoires, sont prévus par les textes suivants:

- Article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980

§1er. L'État, les communautés et les régions peuvent conclurent des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la communauté ou la région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier les Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi.

§2. Les régions concluent en tout cas des accords de coopération pour le règlement de questions relatives :

- a) à l'hydrologie et à la maîtrise des eaux, aux voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région, aux travaux à décider et mesures à prendre par une région, dont la mise en oeuvre ou l'absence sont susceptibles de causer un dommage dans une autre région;*
- b) aux tronçons de routes et aux biefs des voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région et aux ports situés sur le territoire de plus d'une région;*
- c) au service de transports en commun urbains et vicinaux et service de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région;*
- d) aux associations de communes et de provinces dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une région.*

Section II. Les structures de coopération

A. Les commissions de coopération

En 1971, des commissions de coopération ont été créées au sein de chaque conseil de communautés afin de favoriser les échanges entre la communauté culturelle française et la communauté culturelle néerlandaise nouvellement créées ¹⁰⁴.

B. Le comité de concertation

Comité créé par l'article 31 de la loi de réformes institutionnelles du 9 août 1980, il est un forum officiel de discussion entre les différents gouvernements de Belgique (fédéral, régionaux, communautaires).

Lorsqu'une chambre ou un conseil estime qu'il a été gravement lésé par un acte adopté par une autre instance, il peut demander que la procédure soit suspendue en vue d'une concertation, moyennant un vote aux 3/4 des voix. Dans ce cas, la procédure en cause est suspendue pendant 60 jours.

Dans le cas de la Région bruxelloise, le vote doit être fait à la majorité des voix dans chacun de ses groupes linguistiques.

Si la concertation n'a pas abouti à une solution dans ce délai, le Sénat est saisi du litige et doit rendre, dans les 30 jours, un avis motivé au comité de concertation qui lui doit rendre sa décision, selon la procédure du consensus, dans les 30 jours.

Toutefois, lorsque la procédure est mise en oeuvre par une chambre législative, ce n'est pas le Sénat mais le comité de concertation qui devra prendre la décision selon la procédure du consensus, dans les 60 jours.

De même, lorsque les gouvernements estiment qu'ils peuvent être gravement lésés par un projet de décision ou une décision d'autres gouvernements, ils peuvent également saisir le comité de concertation qui devra à nouveau rendre sa décision selon la procédure du consensus dans les 60 jours. En attendant, la décision litigieuse ou son exécution est suspendue.

Enfin, le comité de concertation pourra être saisi par les gouvernements concernés lorsque ceux-ci estiment qu'ils peuvent être gravement lésés par l'absence de décision d'autres instances. A nouveau, le comité de concertation devra rendre une décision selon la procédure du consensus dans les 60 jours.

Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, le §4 de l'article 32 prévoit que le président de l'exécutif ne peut saisir le comité de concertation que d'un conflit d'intérêt relatif à des matières qui ressortissent à la compétence de l'État ou des Régions.

Enfin, le comité de concertation pourra être saisi par le Premier Ministre, ou par les présidents des exécutifs de tout projet de décision ou de décision d'un ministre, d'un exécutif, etc., en raison du fait qu'une des parties intéressées n'a pas observé les procédures de concertation, d'association, de transmission

¹⁰⁴ Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, M.B. du 23 juillet 1971, modifiée.

d'informations, d'avis, d'avis conformes, etc... Dans ce cas, la décision litigieuse est suspendue jusqu'à ce que le comité de concertation rende son avis selon la procédure du consensus. La suspension ne peut cependant excéder un délai de 120 jours.

Composition du comité de concertation

Le comité de concertation est composé dans le respect de la parité linguistique :

- 1° du Gouvernement représenté par le Premier Ministre et cinq de ses membres désignés par arrêté royal délibéré en conseil des ministres;
- 2° de l'exécutif flamand représenté par son président et un de ses membres;
- de l'exécutif de la Communauté française représenté par son président;
- de l'exécutif régional wallon représenté par son président;
- de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale représenté par son président et un de ses membres appartenant à l'autre groupe linguistique.

C. Les conférences interministérielles

Les conférences interministérielles sont des comités de discussion spécialisés qui peuvent être créés par le Comité de concertation.

Une conférence interministérielle regroupant les ministres fédéraux et régionaux des transports fut créée sous la précédente législature sous le nom de "C.I.C.I." (I.C.V.I. en néerlandais).

Elle s'est transformée en 1999 en "Conférence interministérielle pour la Mobilité, l'Infrastructure et les Télécommunications" (C.I.M.I.T. ou I.C.M.I.T. en néerlandais), dont l'objectif est de se réunir régulièrement, sur une base bimensuelle, afin de régler les questions suivantes:

- l'intégration tarifaire;
- le R.E.R.
- la multi-modalité;
- les plans de déplacements;
- la politique du stationnement;
- le permis à points;
- le plan Ozone et les engagements de réduction du CO2;
- la fiscalité de la mobilité.

D. Le Comité de coopération relatif aux affaires bruxelloises

Article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises:

Il est créé un Comité de coopération, qui délibère selon la procédure du consensus, des initiatives que peuvent prendre en commun l'État et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de favoriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles.

Les initiatives visées à l'alinéa 1er peuvent être financées en tout ou en partie par le budget de l'Etat.

Les mesures prises dans ce cadre porteront notamment sur l'aménagement du territoire, les travaux publics et les transports, en ce compris les transports en commun.

Pour ces matières, selon l'article 46, le Conseil des ministres peut soumettre au Comité de coopération, pour concertation, les mesures que la Région de Bruxelles-Capitale devrait prendre, selon lui, en vue de développer le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles. Dans ce cas, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devra prendre les mesures décidées par le Comité de coopération; leur financement peut être à charge du budget de l'État et du budget de la Région.

Si la concertation au sein du Comité de coopération n'aboutit pas à un accord, le Conseil des ministres peut demander à la Chambre compétente d'approuver lesdites mesures à la majorité dans les deux groupes linguistiques. Dans ce cas elles sont intégralement financées par le budget de l'État.

Dans la pratique, l'accord conclu en 1993 et ses divers avenants porte notamment sur l'affectation de budgets fédéraux au développement du réseau de la STIB (voy. infra).

Section 3. Les juridictions de coopération

Une loi du 23 janvier 1989 (M.B. du 24 janvier 1989) prévoit la création d'une juridiction de coopération pour chaque accord de coopération conclu en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 (art.92bis).

La loi règle les conditions de saisine de ces juridictions et la procédure à suivre en cas de différend entre les parties à l'accord.

Deel II - De Instrumenten

Hoofdstuk 1 : Ruimtelijke ordening

Sectie 1 : Stedenbouw, ruimtelijke ordening en mobiliteit

A. *Inleiding*

Er bestaat een belangrijk verband tussen mobiliteit en ruimte. De vervoerssoorten en —typen en het resulterend verkeer hebben corresponderende ruimtes nodig. Vervoersbehoeften relateren zich niet enkel tot “verkeersroutes” (tweedimensioneel), maar in feite ook tot “verkeersroutes als integraal onderdeel van de leefruimte, in een landschap, stad, wijk of buurt”¹⁰⁵.

De mobiliteitsproblemen waarmee de stad wordt geconfronteerd zijn talrijk en divers. Ze zijn onderling verweven en vormen een complex geheel. Eenzelfde gebeuren zoals bijvoorbeeld de bouw van kantoren, moet vanuit verschillende beleidsterreinen worden bekeken: werkgelegenheid, vervoer, milieu, ruimtelijke ordening, enz.... Elk van die beleidsterreinen is op zich weer complex.¹⁰⁶ Het gevaar van een sectoriele aanpak is dat problemen gewoon worden verschoven van het ene beleidsterrein naar het andere. Met andere woorden kan het oplossen van het ene probleem een ander probleem veroorzaken. Zo wordt bijvoorbeeld vanuit economisch oogpunt de vestiging van nieuwe kantoren in de stad toegejuicht. De extreme uitbreiding van de tertiaire sector in het Brussels Gewest vertaalt zich echter in de toename van monofunctionele kantoorgebieden, waardoor de leefkwaliteit vermindert, met als gevolg dat de bevolking de zones verlaat. De kantoorontwikkeling zorgt eveneens voor verkeersoverbelasting en voor een duurdere huisvesting.

Bij het zoeken naar fundamentele oorzaken voor de blijvende toename van de mobiliteit zal rekening worden gehouden met volgende elementen: ruimtelijke ontwikkelingen (suburbanisatie en ruimtelijke segregatie), stijging van de welvaart (grotere koopkracht), verlaging van de verplaatsingsweerstand (in termen van tijd, geld en comfort), en logistiek-economische evoluties.¹⁰⁷

Een effectief en efficiënt stadsbeheer dat streeft naar een duurzame mobiliteit, vergt een geïntegreerde besluitvorming. Hierbij heeft het duurzaamheidsaspect zowel betrekking op de leefkwaliteit, werkgelegenheid, differentiatie en kwaliteit van de woningen, omvang en kwaliteit van groenvoorzieningen, veiligheid op straat, milieukwaliteitsaspecten en het niveau van allerlei openbare voorzieningen¹⁰⁸. Geen sectorale benadering dus, maar een volgehouden geïntegreerde aanpak van verkeers- en vervoersbeleid, milieubeleid, regionaal economisch beleid en ruimtelijke beleid¹⁰⁹.

¹⁰⁵ J. TANGHE en U. KEPLER, “Mobiliteit en ruimtelijkheid”, *Ruimtelijke planning*, Afl. 16, 1986, II.F.2.d.1.

¹⁰⁶ A. HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1985, 419.

¹⁰⁷ MINA-RAAD Vlaanderen, *Oriëntatienota van 5 maart 1998 over mobiliteit en infrastructuur*, 1998/7, 7.

¹⁰⁸ C.B.F. KUIJPERS en H.P.H.M. LEIJENDEKKER-VAN KAAM, “Ontwikkelingen en perspectieven rond het thema Stad en Milieu”, *M en R*, 1997, 229 en 230.

¹⁰⁹ G. ALLAERT, G. BLAUWENS, M. BURTHE en C. DELEPIERRE, *Voorstellen voor een mobiliteitsbeleid*, Rapport in opdracht van de heer G. COËME, Vice-Eertse Minister en Minister van Verkeerswezen en van

In de spanning tussen “mobiliteit” en “kwaliteit van de ruimte”, streeft een duurzaam mobiliteitsbeleid ernaar om de mobiliteit, als verplaatsingsvrijheid, ondergeschikt te maken aan de kwaliteit van de leefruimte en de stedelijke ruimte in het bijzonder.¹¹⁰ Dit conflict dat thans ook wel als een conflict tussen economie en ecologie wordt gedefinieerd of tussen bereikbaarheid en leefbaarheid maakt eigenlijk een onderdeel uit van een groter, sociaal-economisch conflict met complexe evenwichten zoals vervoersarmoede versus vervoersrijkdom, winst versus verlies bij verkeersmaatregelen, collectief versus individueel belang, regionale ontwikkelingen versus mondiale ontwikkeling.¹¹¹

De noodzaak van een geïntegreerde aanpak van samenhangende problemen werd ook door de Brusselse wetgever aangevoeld. In de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991, wordt er op het vlak van de planning gestreefd naar een geïntegreerde of globale planning. Op het vlak van de vergunningen kan er een harmonisatie van de procedures worden waargenomen.

Beleidsintegratie is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest echter uitermate moeilijk. Dit is te wijten aan de sterke versnippering van mobiliteitsrelevante bevoegdheden en aan de betrokkenheid van alle beleidsniveaus in het mobiliteitsbeleid. Op stadsgewestelijk niveau is het creëren van een gecentraliseerde beheers- en bestuursvorm, om met eenzelfde verantwoordelijkheid zowel de ruimtelijke planning als het vervoer te organiseren, te financieren en te exploiteren noodzakelijk.¹¹²

Niet alleen *intra*-gewestelijke integratie is noodzakelijk, ook *inter*gewestelijke coördinatie dringt zich op. Voor een effectief mobiliteitsbeleid is het van cruciaal belang dat de grote lijnen van dit beleid tot stand komt in overleg tussen de gewestelijke en federale overheden en dat deze vervolgens snel doorwerken naar het beleid van de lokale overheden (provincies en gemeenten).¹¹³

Globale planning wordt gerechtvaardigd vanuit het oogmerk van rationaliteit en doeltreffendheid. Zij wordt in de organieke ordonnantie verwoord door het gebruik van het concept “ontwikkeling”. Zo bepaalt artikel 2 dat de *ontwikkeling* van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met inbegrip van de ruimtelijke ordening, in gewestelijke en gemeentelijke plannen wordt vastgelegd. Het gaat om een nieuwe oriëntatie in vergelijking met de vroegere stedenbouwwet¹⁴. Deze beperkte zich immers tot de regeling van de ruimtelijke ordening en stedenbouw als dusdanig, terwijl de door de organieke ordonnantie bedoelde ontwikkeling breder en globaler is opgevat. De regeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beoogt immers een ontwikkelingsbeleid met een economische, sociale en esthetische dimensie dat tevens strekt tot de bescherming van het leefmilieu, het zuinig bodembeheer en tot de uitbouw van een

Overheidsbedrijven, 127; J. ZUALLAERT, *Gemeentelijk verkeersbeleid. Rvaringen uit de praktijk — Oriëntaties voor de toekomst*, Garant, 1993, 109.

¹¹⁰ J. TANGHE en U. KEPPLER, *o.c.*, II.F.2.d.1.

¹¹¹ J. KORSMIT, “Mobiliteit een tweesnijdend zwaard, in X., *Stilstaan bij mobiliteit. Acht visies op de rol van de mobiliteit en de toekomstige samenleving*, Garant, 1994, 71.

¹¹² Comité van de Academie voor Wetenschappen en Techniek, *Stedelijke mobiliteit (Urban mobility)*, CAWET, 1999, 9.

¹¹³ MINA-RAAD Vlaanderen, *Oriëntatienota van 5 maart 1998 over mobiliteit en infrastructuur*, Brussel, ,36.

¹¹⁴ Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van ruimtelijke ordening en stedenbouw, *B.S.* 12 april 1962, hierna verkort geciteerd de stedenbouwwet.

harmonieuze ordening die socio-economische vooruitgang verzoent met de levenskwaliteit van de inwoners¹¹⁵.

Tenslotte wordt er eveneens een meer actieve planning nagestreefd. De overheid wenst meer te doen dan het enkel vastleggen van de gewilde ruimtelijke ordening in statische en passieve bodembestemmingsplannen. Ze wil de geplande ruimtelijke ordening ook vertalen in concrete verworvenheden door middel van beleidsacties.

B. Planning¹¹⁶

Er bestaan verschillende definities en omschrijvingen van planning. Volgens YZEWYN kan men in de verschillende opvattingen over planning echter een aantal aspecten distilleren - met name elementen, kenmerken en doelen - die misschien niet stelselmatig maar toch frequent weerkeren¹¹⁷. Hieronder begrijpt de auteur:

- * elementen : probleemanalyse, toekomstverkenning, bedenken van doelen, instrumenten en maatregelen, pre-evaluatie van alternatieven;
- * - kenmerken : probleemgerichtheid, systeemgerichtheid, systematiek, wetenschappelijkheid, procesmatig verloop;
- * - doel : vergroten van de interne samenhang en mede daardoor ook de rationaliteit (doelgerichtheid, effectiviteit en efficiëntie) van het beleid.

Planning gaat eerst over tot een analyse van de bestaande toestand en problemen, dan tot de het formuleren van de doelstellingen en prioriteiten van het te voeren beleid en tenslotte tot de omschrijving van de middelen of instrumenten om die doelstellingen te bereiken, waarbij rationaliteit - doeltreffendheid en doelmatigheid - wordt nagestreefd. Een belangrijke dimensie die hierbij niet uit het oog mag worden verloren betreft de temporisering (het bepalen van tijdstippen) van de doeleinden, middelen en activiteiten¹¹⁸. Een plan bepaalt tegen welke tijdshorizon de doelstellingen dienen verwezenlijkt te zijn en voorziet stappen die moeten genomen worden (de een na de ander of sommigen tegelijkertijd) om de nagestreefte doeleinden te verwezenlijken. Planning is, nog volgens Yzewyn, een hulpmiddel om een beleid, dat aan maatschappelijke problemen een antwoord wil bieden, zo efficiënt, effectief en democratisch mogelijk te laten verlopen. Om evidente redenen biedt planning tot de verwezenlijking van zo'n beleid meer garanties dan een ad hoc beleid.¹¹⁹ Men tracht het arbitraire van afzonderlijke beslissingen ongedaan te maken en de coherentie van de ondernomen acties te verzekeren. Een dergelijk beleid garandeert tevens een grotere juridische zekerheid en gelijkheid.¹²⁰

Planning is een reactie op probleemsituaties zoals schaarste (van natuurlijke hulpbronnen, lucht, water, schoonheid van landschap, ruimte, collectief geheugen vervat in de dingen ...¹²¹) of

¹¹⁵ Artikel 2 en 3 van de organieke ordonnantie; E. BREWAEYS, "Stedenbouw en planning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", *T.R.O.S.* 1996/3, 142; N. de SADELEER, K. MEERSCHAUT en J. VAN EX, *Beginselen van milieurecht en beginselen van ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Eindverslag, 85.

¹¹⁶ Voor een grondige studie van de planning zie: N. de SADELEER, K. MEERSCHAUT, en J. VAN EX, *Beginselen van milieurecht en beginselen van ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Eindverslag, 85.

¹¹⁷ D. YZEWYN, "Economische planning: conceptie, verantwoording en praktijk" in VAN ALSENOY (red.), *Ruimtelijke planning*, Van Loghum Slaterus, 1991, losbladig, II.D.1.b.

¹¹⁸ A. HOOGERWERF (red.), *o.c.*, 37.

¹¹⁹ D. YZEWYN, *l.c.*, 10.

¹²⁰ M. PACQUES, "Implications et limites de la planification", *Amén.* 1995/1, 4.

¹²¹ C. WETTINCK, "La planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Trois observations générales pour introduire aux travaux", *Amén.* 1995/1, 2 : "Planifier est une démarche prospective par laquelle on tente de s'approprier l'espace-temps".

overvloed (van afvalstoffen, verkeer). De ruimte is een schaars goed, *a fortiori* in een verstedelijkt gebied zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Om deze ruimte zo goed mogelijk aan te wenden moet het op een zo'n doelrationeel mogelijke manier worden geordend en "verdeeld", rekening houdend met talrijke elementen zoals de bevolking, de huisvesting, de economische activiteit, de voorziening van groen, het verkeer, ...Vandaar de noodzaak aan planning bij het begeleiden en controleren van de diverse stedelijke activiteiten en ontwikkelingen.

Planning kan een verschillend bereik hebben. Zo kan men sectorplanning, facetplanning en integrale planning onderscheiden in functie van de mate waarin een horizontale integratie wordt doorgedreven. Met "integratie" wordt het proces bedoeld waardoor verschillende delen of elementen tot een samenhangend geheel worden verenigd¹²². Bij sectorplanning gaat het om de planning van één enkele (beleids)sector. Het beperkt zich dus tot een bepaald beleidsterrein van een departement of een deel ervan zoals: spoorwegen, wegenbouw of nog waterwegen. Milieuplannen, ruimtelijke plannen en economische plannen zijn sectoroverstijgende of facetplannen. Ze groeperen verschillende beleidssectoren tot een onderliggende dimensie (een beleidsfacet). De aandacht voor milieu of ruimtelijke ordening vormt een facet van de afweging van een reeks van overheidsterreinen¹²³. Zo zijn bijvoorbeeld de landbouw, de industrie, het verkeer en vervoer en de ruimtelijke ordening of het milieu erbij betrokken.¹²⁴. Ten slotte kan de mate van integratie nog verder worden doorgedreven. Dit zal het geval zijn bij integrale planning (externe integratie). Hierbij gaat het om een planning die verschillende beleidsfacetten overkoepelt. Zoals we verder nog zullen zien, wordt in het Brussels Gewest geopteerd voor de samenvoeging van de ruimtelijke planning en de economische planning in één integrale, "globale" of "geïntegreerde"¹²⁵ planning.

De wil tot planning is ook terug te vinden in het verkeersbeleid. Ook hier zoekt men naar antwoorden op problemen van schaarste of overvloed die steeds omvangrijker en acuter lijken te worden. Aan de ene kant dreigt schaarste in talrijke vormen (aan ruimte, grondstoffen, zuivere lucht, licht, ...) aan de andere kant is er een te veel aan vervuiling, geluidsoverlast, energieverbruik en ga zo maar door. Beleid gericht op de verkeersproblematiek vereist eveneens interne samenhang en coördinatie van de ondernomen acties op de verschillende bevoegde niveaus (regionaal, nationaal, internationaal en supranationaal) en tussen de verschillende departementen (milieu, verkeer, stedenbouw, economie, ...). De verkeersproblematiek heeft tevens een imminente temporele dimensie: prognoses voorzien bijvoorbeeld een volledige congestie van het verkeer.

De verkeersplanoloog ziet de mobiliteit als een afgeleide van en deels als een determinant voor processen die zich binnen de samenleving afspelen. HOUTHAEVE en KORSMIT hebben aangetoond dat *"investeringen in infrastructuur de bereikbaarheid van "plekken beïnvloeden". Dit leidt tot een verschuiving in de relatieve bereikbaarheid van gebieden en tot de beïnvloeding van het aantal verplaatsingen van en naar deze gebieden. Op langere termijn kan er sprake zijn van een ruimtelijke verschuiving van activiteiten zoals*

¹²² A. HOOGERWERF (red.), *o.c.*, 64.

¹²³ N. de SADELEER, K. MEERSCHAUT en J. VAN EX, *o.c.*, 85.

¹²⁴ P. GLASBERGEN, *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*, s'Gravenhage, VUGA, 1994, 249.

¹²⁵ In de voorbereidende werken spreekt men van "globale" of "geïntegreerde" planning.

*bedrijven, winkels en scholen, als gevolg van veranderingen in de relatieve “afstand” tussen deze gebieden. Dit heeft op zijn beurt mobiliteitseffecten tot gevolg”.*¹²⁶

Door de uitbouw van de verkeersinfrastructuur wordt de mobiliteitsontwikkeling vergemakkelijkt (er worden bepaalde knelpunten in het vervoersysteem opgelost), maar er worden tevens impulsen gegeven aan een sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkeling met zijn eigen mobiliteitskenmerken. Hier wordt vooral de verkeersinfrastructuur bedoeld. In ruimere betekenis verstaan de planologen “infrastructuur” als het geheel van materiële investeringen in de bestaansruimte die de functionele dragers van het socio-economische systeem van de samenleving uitmaken. Als infrastructurele maatregelen in het kader van bijvoorbeeld een regionaal-economisch ontwikkelingsbeleid gelden vooral naast verkeersinfrastructuur ook het voorzien van goed uitgeruste en goed bereikbare industrieterreinen.

Voor de planoloog is infrastructuur “grondgebruik”, waar een “plaats” voor moet worden gevonden (bestemmingsplanologie). Voor een verkeersdeskundige is het een “voorziening”, welke ontworpen en beheerd moet worden.

Bovenvermelde auteurs hebben echter getoond dat er op het raakvlak tussen de uitbouw van het vervoersysteem en de ruimtelijke ontwikkeling nog grote hiaten in onze kennis bestaan. De interrelaties tussen locatiebeleid en infrastructuurbeleid zijn zeer complex. Een belangrijke taakstelling voor de verkeersplanoloog in het kader van een geïntegreerde benadering, is het vinden van een goede afstemming tussen ruimtelijke en verkeersplanning in het algemeen, en tussen het locatiebeleid, het mobiliteitsbeleid en het infrastructuurbeleid in het bijzonder.

Prof. ALLAERT heeft aangetoond dat men in België getracht heeft via de operationalisering van de gewestplanning regulerend op te treden m.b.t. de ruimtelijke situering van wonen, industrie, dag- en verblijfsrecreatie en dienstverlening (het locatiebeleid)¹²⁷.

Deze operationalisering van de gewestplannen was een uitvloeisel van de toen nog vigerende wet op de stedenbouw van 1962 en was gebaseerd op de toenmalige visie van de jaren 60. In de gewestplannen werd de bestemming van de gronden vastgelegd voor een tijdshorizon van 20 à 30 jaar. Het gewestplannenconcept **was gericht naar een “maximalistische” spreiding van de activiteiten**. De gewestplanologie heeft tot gevolg gehad dat dit planconcept de toen reeds aan de gang zijnde spontane (en sociaalsegregerende¹²⁸) suburbanisatie ondersteund, ja zelfs veelal versterkt en in ieder geval geïnstitutionaliseerd heeft. Sinds de Wereldtentoonstelling van 1958 - die een ware breuk in het verkeersbeleid rond Brussel met zich mee bracht en waarbij de bereikbaarheid van Brussel moest gewaarborgd zijn -, is de Brusselse regio gekenmerkt door een **autogerichte infrastructuurplanning**.¹²⁹

¹²⁶ R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT, “Enige onderzoeksvragen op het gebied van de verkeersplanologie”, in R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBER, de link tussen Ruimtelijke planning en een Duurzame Mobiliteit*, Universiteit Gent, 12.

¹²⁷ G. ALLAERT, “Positionering van de MOBER in het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid”, in R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBER; de link tussen ruimtelijke ordening en een Duurzame mobiliteit*, Gent, 1995, 62.

¹²⁸ S. DE SCHAEPDRIJVER, De hoofdstad groeit. Groei en transformatie van Brussel in de negentiende eeuw”, in C.L. CRUSON en J. DRONKERS (ed.), *De stad. Beheersing van de stedelijke ruimte*, Bohn Stafleu Van Loghum, 1990, 70 e.v.

¹²⁹ P. VANSEVENANT, “Verkeer en vervoer in Brussel”, *Ruimtelijke Planning*, Katern 4, Thema Brussel, Kluwer, 1995, 117.

Dit heeft eigenlijk de latere op gang gekomen industriële en commerciële suburbanisatie in de hand gewerkt. **De gewesplanning heeft alzo een wettelijk kader geschapen voor de uitdeinende suburbanisatie** (de zgn. urban sprawl, urban field, suburbanisatie of conurbation). België is zowat voor de helft van zijn oppervlakte “planologisch” gesuburbaniseerd. In Vlaanderen is de situatie nog erger (69%). Het is dan ook duidelijk dat de gewestplanning de automobiliteit in België heeft versterkt.

BAETEN, SPITHOVEN en ALBRECHTS verbreden het analysekader nog door te stellen dat de finaliteit van het mobiliteitsbeleid evenwel afhangt van de socio-ideologische achtergrond van de beleidsmaker. De productie van mobiliteit, en het beleid dat er uit voortvloeit in het verleden is niet louter afgeleid van andere economische activiteiten, zoals algemeen wordt aangenomen. De totstandkoming van vele infrastructures en hun ruimtelijke organisatie worden in de eerste plaats niet bepaald door prioritaire vervoersnaden. Economische overwegingen van groei, competitiviteit en werkgelegenheid leiden tot voorstellen inzake de bouw van autowegen, spoorwegen, enzovoort terwijl andere aspecten van planning, zoals bijvoorbeeld de ecologische gevolgen van bijvoorbeeld een aantal nieuwe autosnelwegen in Europa, ondergeschikt zijn aan politiek-economische vereisten.¹³⁰

In het *Brusselse Hoofdstedelijk Gewest* wordt in de organieke ordonnantie geen definitie van “planning” gegeven. Het begrip wordt wel toegelicht in de voorbereidende werken. Daaruit blijkt dat het niet definiëren van wat onder planning wordt begrepen een doelbewuste keuze is geweest. De Staatssecretaris ging er namelijk van uit dat er over het begrip planning voldoende informatie voorhanden is in gespecialiseerde literatuur. Hij vreesde bovendien dat het geven van een exacte definitie tot een bron van geschillen aanleiding zou geven.¹³¹ Niettemin wordt de wil tot plannen ondubbelzinnig benadrukt: deze wil slaat op het bepalen van zowel “doelstellingen en prioriteiten” als van wegen, middelen en een agenda om die te realiseren, “waarbij rationaliteit en dus coherentie een hoofdbekommernis zijn”. Het gaat hier dus om planning als instrument om het beleid systematisch voor te bereiden. Beleid kan immers worden omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doelstellingen met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde¹³².

De studie in dit hoofdstuk draait rond twee grote punten. Het mobiliteitsprobleem raakt meerdere rechtstakken en bevoegdheden. In een eerste deel zullen de respectievelijke bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening worden onderzocht. De stedenbouwwetgeving verleent aan de verschillende overheden een waaier van instrumenten die het verplaatsingspatroon binnen de stad zowel rechtstreeks (bv. aanleg van fietsbanen of infrastructuurwerken voor het gewestelijk expresnet) als onrechtstreeks (bv. de lokalisatie van handelskernen buiten de stad, verminderen van de monofunctionele bestemmingen) kunnen beïnvloeden. Bij de studie van het stedenbouwkundig instrumentarium zal een onderscheid gemaakt worden tussen de actieve en de passieve instrumenten.

Sectie 2 Stedenbouwkundig Instrumentarium

¹³⁰ G. BAETEN, A. SPITHOVEN en L. ALBRECHTS, “*Mobiliteit, landschap van macht en onmacht*”, Acco, Leuven, 1997, 72.

¹³¹ Verslag van de Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, 68.

¹³² A. HOOGERWERF (red.), *o.c.*, 28.

A. Onderscheid klassieke en operationele ruimtelijke ordening¹³³

Ruimtelijke planning strekt tot de organisatie van de ruimte, de grond en zijn gebruik¹³⁴. Het planologisch instrumentarium van de stedenbouwwet had een passief karakter. De gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg zijn enkel bodembestemmingsplannen. Aan de ruimte worden met een hoge graad van precisie vaste bestemmingen toegekend, elk met een nauwkeurige plaatsaanduiding. Dergelijke plannen realiseren zich maar door middel van vergunningsaanvragen. Zij zijn bovendien statisch van aard. De dimensie “tijd” wordt verwaarloosd¹³⁵. Op basis van bestaande en duidelijk te onderkennen tendensen wordt de gewenste bodembestemming in plannen vastgelegd en geprojecteerd naar de toekomst toe. Er wordt geen rekening gehouden met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en hun ruimtelijke uitdrukkingen. Het gaat met andere woorden om eindtoestandsplanning¹³⁶. Het plan legt, op het ogenblik van de planaanvaarding door het bestuur, vast hoe de toekomstige situatie eruit zal moeten zien zonder rekening te houden met maatschappelijke veranderingen en zonder te denken aan middelen en instrumenten voor hun verwezenlijking. De nadruk ligt op het verbod iets te doen, met name de grond anders te gebruiken dan in het plan is vastgelegd¹³⁷. Het plan stelt limieten aan de mogelijke aanwending van de ruimte. De vrijheid om niet te handelen wordt niet beperkt¹³⁸.

Planning behelst ook een activiteit. Het luik “uitvoering” wordt volledig uit het oog verloren. Bodembestemmingsplannen leggen een eindtoestand vast die als norm gelden waaraan het beleid inzake vergunningen zich dient te houden. Ze maken dus wel een beleidsinstrument uit, maar behelzen geen “volledige” beleidsvoorbereiding. Het “plan” uit de stedenbouwwet staat voor de fysische ruimtelijke schets van de bodembestemming, maar het wordt niet gebruikt in de abstracte betekenis van beleidsvoorbereiding.

De operationele planning of “uitvoeringsplanning” onderscheidt zich van de passieve planning doordat deze wel aandacht besteedt aan het uitvoeringsaspect. De geplande ordening en het gewenste resultaat zullen inderdaad slechts effectief worden gerealiseerd voorzover hiertoe concreet gehandeld wordt. Dit impliceert dat er vanuit het beleid meer wordt gedaan dan het trekken van krijtlijnen en het voor O.P.S. tellen van verboden. Het plan moet ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en de onontbeerlijke participatie van de burgers moet hiertoe worden aangewakkerd. Dit is wat operationele of actieve planning beoogt: het theoretische kader van de ruimtelijke planning vertalen in concrete verworvenheden¹³⁹.

Om haar beleid uit te voeren, zal de gewestelijke overheid bij uitstek optreden als financier of medefinancier (in geval van partnerschapsvoorzieningen met de privé-sector) van bijvoorbeeld economische investeringen of inzake verkeer bijvoorbeeld als financier van wegen voor

¹³³ Dit onderdeel is sterk geïnspireerd door de grondige studie hierover door: N. de SADELEER, K. MEERSCHAUT en J. VAN EX, *Beginselen van milieurecht en beginselen van ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Eindverslag, 85 e.v.

¹³⁴ F. HAUMONT, *L'urbanisme. Région wallonne*, Larcier, 1996, 195.

¹³⁵ Ch. VERMEERSCH, *Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*, Brugge, Die Keure, 1994, 39.

¹³⁶ Ch. VERMEERSCH, *o.c.*, 39.

¹³⁷ F. HAUMONT, *o.c.*, 195.

¹³⁸ M. PAQUES, “Implications et limites de la planification”, *Amén. 1995/1*, 4.; J. HOEFFLER, “Les fondements du droit de l'urbanisme”, *Amén. 1977/1*, 2.

¹³⁹ J. HOEFFLER, “L'administration des grandes administrations: le plan d'aménagement de Bruxelles”, *Amén. du Terr. Et droit foncier* 1984, n° 14, 2.

voetgangersverkeer¹⁴⁰ of het fietswegennet¹⁴¹. Zij kan ook bedrijven en particulieren aansporen tot handelen in het raamwerk van het ruimtelijk plan : zij kan uitlokken, inspireren, gidsen, ondersteunen en eventueel ontmoedigen, maar niet opleggen¹⁴². Hiertoe zal de overheid onder meer kunnen terugvallen op fiscale middelen (ontrading en *incentives*), op een realisatie van op doelstellingen gericht subsidiebeleid¹⁴³, maar ook - als ultima ratio - op onteigeningen¹⁴⁴. De operationele of actieve planning zal aangeven welke van deze middelen en binnen welke termijn door de overheid zullen worden aangewend om de nagestreefde doeleinden te bereiken.

De meer recente planningsinstrumenten op vlak van ruimtelijke ordening worden beziend door een meer actieve of operationele ambitie. De ontwikkelingsplannen, gecreëerd door de organieke ordonnantie, vertalen de wil om tot een meer actieve planning te komen¹⁴⁵. Het gewestelijk ontwikkelingsplan moet overeenkomstig de voorbereidende werkzaamheden van de organieke ordonnantie een werkelijk document van actieve planning zijn¹⁴⁶.

Zoals reeds gezegd is bij de plannen uit de stedenbouwwet de tijdsdimensie uit het oog verloren. De plannen waren statisch van aard. De bodembestemming werd in een bepaald peiljaar vastgelegd zonder dat rekening werd gehouden met mogelijke maatschappelijke veranderingen. De plannen waren van onbeperkte duur, tenzij ze herzien werden. Om dat te verhelpen, wordt in recente wetgevingen vaak de bestaansduur van plannen gekoppeld aan een tijdslimiet. De plannen worden ontworpen voor beperkte duur¹⁴⁷. Zij zijn eerder hernieuwbaar dan herzienbaar.¹⁴⁸ Op die manier wenst men te komen tot een meer dynamisch planningsproces. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelden de ontwikkelingsplannen voor de duur van een legislatuur. Deze plannen vormen immers het verlengstuk van de beleidsverklaring van de Executieve¹⁴⁹. Ze drukken beleidsintenties uit, maar laten toe dat die gesanctioneerd worden door de bevolking bij de volgende verkiezingen. Het voordeel van deze gang van zaken betreft de flexibiliteit en de aanpasbaarheid van de plannen aan gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Nadeel is echter dat het beleid bij elke nieuwe legislatuur kan gewijzigd worden, wat het voeren van een beleid op lange termijn onmogelijk maakt of minstens bemoeilijkt. Nochtans wordt er in het gewestelijk ontwikkelingsplan aan herinnerd dat het plan kadert in een beleid op middellange en lange termijn (het jaar 2005). Het plan moet aan de behoefte beantwoorden om het beleid en de actieprogramma's op lange termijn beter te kunnen vastleggen. Het heeft echter niet de pretentie aan de nodige middelen tegemoet te komen tegen dat ogenblik. De aan te wenden middelen voor de middellange termijn en lange termijn moeten

¹⁴⁰ Omzendbrief van 30 september 1988 betreffende de toelagen voor de aanleg van wegen voor voetgangersverkeer, *B.S.* 28 december 1988.

¹⁴¹ Omzendbrief nr. 1(BR) van 12 augustus 1982 betreffende de Toelagen voor de aanleg van fietswegen in het Brusselse Gewest, *B.S.* 16 september 1982.

¹⁴² J. HOEFFLER, *l.c.*, 3.

¹⁴³ M. PAQUES, *l.c.*, 4.

¹⁴⁴ J. HOEFFLER, *l.c.*, 3.

¹⁴⁵ Het begrip "operationele planning" wordt evenwel niet als dusdanig in de voorbereidende werken gehanteerd. Er is steeds sprake van "actieve planning". "Operationele planning" vindt men terug in de rechtsleer. Wij gebruiken de begrippen als synoniemen.

¹⁴⁶ Memorie van toelichting organieke ordonnantie, 5; Verslag van de Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, 10-11.

¹⁴⁷ Artikelen 23 en 46 van de organieke ordonnantie. De duur van de indicatieve bepalingen van de ontwikkelingsplannen is immers beperkt tot de duur van de legislatuur van respectievelijk de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, voor gewestelijke ontwikkelingsplan, en de Gemeenteraad, voor de gemeentelijke ontwikkelingsplannen. Er mag niet vergeten worden dat het gewestelijk ontwikkelingsplan een geplande aanvulling is van de verklaring van de Executieve en bijgevolg een politiek beladen produkt is.

¹⁴⁸ M. PACQUES, "Implications et limites de la planification", *Amén. 1995/1*, 4.

¹⁴⁹ Memorie van toelichting organieke ordonnantie, 5; Verslag van de Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, 11.

door de toekomstige plannen worden aangenomen.¹⁵⁰ Op het vlak van de beleidsuitvoering wordt aldus een beleid op korte termijn uitgestippeld. De middelen worden immers niet vastgelegd op lange termijn. Evenmin wordt een beleidsevaluatie ingelast om na te gaan in welke mate de oorspronkelijk op lange termijn geplande doelstellingen van het werden bereikt.

B. De stedenbouwkundige instrumenten in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest

1. Formele regeling¹⁵¹

In dit deel zullen de verschillende plannen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest expliciteren en hun juridische draagwijdte onderzoeken. Vervolgens zal aandacht besteed worden aan 2 bijzondere situaties eigen aan het Brussels Gewest: de hiërarchie van de plannen en het geval van de twee opeenvolgende ontwerpen van gewestelijke bestemmingsplannen.

1.1. Soorten plannen

De organieke ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw (verder: O.P.S.) vormt de basis van het ontwikkelingsbeleid van het Gewest en is de Brusselse hoofdstedelijke variant van de tot dan geldende stedenbouwwet van 1962.

De volgende gewestelijke en gemeentelijke plannen leggen de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vast¹⁵² :

PLAN	Gebied	Inhoud
------	--------	--------

¹⁵⁰ Besl. Br.H.Ex. 3 maart 1995 tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan, B.S. 27 maart 1995, document “Krachtlijnen”, 6; document “Uitvoering”, 36.

¹⁵¹ Voor een overzicht van de stedenbouwwetgeving in Brussel zie: P. APRAXINE et V. LEMAIRE, *Tout savoir sur l’urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, E. Story-Scienta, 1996 ; E. BREWAEYS, *Stedenbouw in Brussel*, Gent, Misch & Breesch, 1998. ; F. HAUMONT, “ L’ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l’urbanisme”, *Amén. 1991/4*, 206 -213. ; F. HAUMONT, “ Les suites de l’ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l’urbanisme : sa modification et la promulgation des arrêtés d’exécution”, *Amén. 1992/4*, 226-235. ; F. HAUMONT en M. SCHOLLASSE, “ Le droit de l’urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale ” in *Guide du droit de l’immobilier*, Bruxelles, E. Story-Scienta, t. 3, 95. ; B. LOUVEAUX, *Le droit de l’urbanisme. En Belgique et dans les 3 Régions*, Droit actuel, De Boeck, 1999, 14. ; F. MAUSSION (ed.), *L’urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau, 1992, 240 p.; N. de SADELEER, K. MEERSCHAUT, en J. VAN EX, *Beginselen van milieurecht en beginselen van ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Eindverslag, 142; R. VEKEMAN, “Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen”, *Recht en Praktijk*, Nr. 5A, Kluwer, 1999, 659 p.; X., *Droit de l’urbanisme à Bruxelles: Commentaire Systématique de l’O.P.U.*, Kluwer.

¹⁵² Art. 2 van de O.P.S..

GEWOP Gewestelijk Ontwikkelings- plan	Gewestelijk	De Regering bepaalt in dit instrument van operationele stedenbouw de doelstellingen en prioriteiten voor ontwikkeling zoals die worden ingegeven door de economische, sociale, culturele, transport - en milieugebonden behoeften, schrijft anderzijds de middelen voor die moeten worden ingezet om de vastgelegde behoeften en prioriteiten te realiseren, dit door sommige van deze maatregelen in kaart te brengen, en bepaalt tenslotte de zones waarin een prioritaire actie van het Gewest zich opdringt; Op het <u>mobilitéitsvlak</u> bepaalt het de <i>prioritaire beleidslijnen inzake vervoer en verkeer</i>
G.B.P. Gewestelijk Bestemmings- plan	Gewestelijk	Het G.B.P., dat eveneens door de Regering wordt opgesteld, fungeert ter aanvulling van het GEWOP en verduidelijkt de bestaande toestand en bepaalt de algemene bestemming van de verschillende zones op het grondgebied van het Gewest en de voorschriften die ermee gepaard gaan. Naast de omschrijving van de bestaande feitelijke en rechtstoestand vinden we een reeks kaarten waaronder een “klassieke” kaart van de bodembestemming, alsook een “kaart van de toelaatbare kantooroppervlakten”. Op het <u>mobilitéitsvlak</u> regelt het G.B.P. het <i>locatiebeleid op het gewestelijk vlak en neemt een aantal maatregelen betreffende belangrijkste verkeerswegen en het openbaar vervoer</i>
GEMOP Gemeentelijk Ontwikkelings- plan	Gemeente- lijk	Het GEMOP is eveneens een richtplan - aansluitend op het GEWOP en het G.B.P. - en legt voor elke gemeente de elementen vast voor de interventie van de plaatselijke overheden. Op het <u>mobilitéitsvlak</u> preciseert het de <i>doelstellingen en middelen inzake verplaatsing- en milieubehoeften</i> . De meeste gemeenten stellen eveneens een <i>mobilitéits- of verplaatsingsplan</i> op.
B.B.P. Bijzonder bestemmings- plan	Perimeter van de gemeente	Het B.B.P. beschrijft de ruimtelijke ordening in de wijken op gedetailleerd wijze en bevat de meest precieze bodembestemming. Op het <u>mobilitéitsvlak</u> speelt dit bestemmingsplan een rol in het <i>locatiebeleid</i> en bepaalt daarnaast <i>het tracé en maatregelen van aanleg van de verkeerswegen</i> .
Prioritaire actie- programma's	Bepaalde perimeters	Door de Regering bepaalde wijken gekenmerkt door een stedenbouwkundige of sociale achteruitgang ¹⁵³

Het ontwikkelingsplan is gebonden aan de *levensduur* van de Regering of van de gemeenteraad. Indien het niet vroeger door een nieuwe wordt vervangen, vervalt het in ieder geval bij het verstrijken van het kalenderjaar dat volgt op de installatie van de nieuwe Brusselse Hoofdstedelijke Raad, resp. de nieuwe gemeenteraad¹⁵⁴. De richtinggevende bepalingen van het GEWOP gelden dus voor maximaal zes jaar (5+1), die van het GEMOP maximaal voor zeven

¹⁵³ Art. 67ter O.P.S.

¹⁵⁴ Art. 23 vierde lid en art. 46, vierde lid O.P.S.

jaar (6+1). De bodembestemmende voorschriften van het GEMOP blijven gelden tot zij worden vervangen of gewijzigd¹⁵⁵. De Regering bepaalt gedurende welke termijn het actieprogramma geldt (maximaal 5 jaar, eenmaal verlengbaar). Het Gewestelijk ontwikkelingsplan van 3 maart 1995 zal dus op 31 december 2000 vervallen.¹⁵⁶

Daarnaast kunnen de Brusselse GewestRegering en de gemeenteraden één of meer gewestelijke resp. gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen uitvaardigen.

Gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen	Gewestelijk	Bindende kracht en verordenende waarde	Op het <u>mobilitéitsvlak</u> bevat het maatregelen betreffende instandhouding, gezondheid, veiligheid en schoonheid van de wegen, de toegangen en omgeving ervan
Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen	Gemeentelijk		

De voorschriften van de plannen van aanleg hebben voorrang op de stedenbouwkundige verordeningen.

1.2. De juridische draagwijdte van de plannen

PLAN	Juridische waarde
GEWOP - Gewestelijk Ontwikkelingsplan	Richtinggevend
G.B.P. - Gewestelijk Bestemmingsplan	Bindende kracht en verordenende waarde
GEMOP - Gemeentelijk Ontwikkelingsplan	Richtinggevend ¹⁵⁷
B.B.P. - Bijzonder Bestemmingsplan	Bindende kracht en verordenende waarde
Prioritaire actieprogramma's	Bindende kracht en verordenende waarde

Een diepgaande analyse van de juridische draagwijdte van de stedenbouwplannen valt buiten het opzet van dit onderzoek¹⁵⁸. De begrippen worden niettemin in het kort uitgelegd.

¹⁵⁵ Art. 46, vierde lid O.P.S.

¹⁵⁶ Art. 203, § 2, tweede lid O.P.S.

¹⁵⁷ De gemeentelijke ontwikkelingsplannen hebben slechts bindende kracht en verordenende waarde in hun bepalingen die betrekking hebben op de bodembestemming en die dat uitdrukkelijk aangeven.

¹⁵⁸Zie bijvoorbeeld: M. PAQUES, "Des plans, schémas et règlements d'urbanisme dans les trois Régions" in *L'environnement - Het Milieu, Actes des journées notariales*, Turnhout, Ed. Fédération Royale des Notaires de Belgique, 1993, 207, n° 72 e.v.; M. PAQUES, "La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure", *Amén.- Env.*, 1994/1, 9; M. PAQUES, "Les instruments normatifs en droit de

Het **richtinggevend** (*indicatief*) karakter van het GEWOP¹⁵⁹ betekent dat de Regering slechts steun kan verlenen aan private en publiekrechtelijke rechtspersonen in naleving van de bepalingen van het plan. Het plan stelt m.a.w. de prioritaire beleidslijnen voor die richtinggevend zullen zijn voor de gewestelijke begroting en voor de meerjarenovereenkomsten die met de gemeenten en de gewestelijke instellingen van openbaar nut moeten worden gesloten.

De Raad van State heeft in het arrest “ASBL Association des comités de quartiers uclois et Antoine”¹⁶⁰, waarbij de legaliteit van de functionele hiërarchie van het wegennet werd betwist, echter geoordeeld dat deze richtinggevende bepalingen een bindende kracht hebben betreffende de beslissingen van de Regering in haar financiële hulpverlening, en dat zij dus, ondanks het feit dat de ordonnantie ze als richtinggevend bestempelt, toch een **beperkt reglementair karakter of een verordenende waarde hebben**, zij het dan beperkt tot de beslissingen tot hulpverlening. De nuance is niet zonder belang vermits dit de mogelijkheid verleent aan belanghebbenden om de legaliteit van de planologische voorschriften te betwisten voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Art. 5 van de O.P.S. bepaalt dat de gewestelijke Regering verbindende kracht verleent aan het gewestelijk bestemmingplan, de gemeentelijke plannen en de prioritaire actieprogramma's. Deze plannen hebben verordenende waarde. Zij blijven van kracht tot zij door andere plannen worden vervangen of gewijzigd, of wanneer de O.P.S. voorschrijft dat alle of een deel van de bepalingen ervan uitdrukkelijk worden geschorst of opgeheven. De verbindende kracht en verordenende waarde worden voor elk plan in de bijzondere bepalingen van de O.P.S. nader bepaald. De bindende kracht vloeit voort uit het verordenend karakter. Dit betekent dat deze bepalingen zich aan elk bestuur opdringen, niet alleen in het kader van een vergunningaanvraag, maar het bestuursorgaan zal er eveneens rekening mee moeten houden in het kader van de uitoefening van andere administratieve politiebevoegdheden¹⁶¹. Het dringt zich principieel ook aan particulieren op. De schending van deze voorschriften wordt strafrechtelijk beteugeld.

1.3. De hiërarchie van de plannen

De plannen staan in **hiërarchisch verband** tot elkaar. Schematisch gesteld kan men zeggen dat de plannen op een piramidale structuur berusten waarbij het lagere plan het hogere plan in acht moet nemen.

De door de O.P.S. ingestelde hiërarchie, die tot voor kort vergelijkbaar was met de hiërarchische regels zoals die in de Stedenbouwwet van 1962¹⁶² waren bepaald, was in de lijn met de

l'aménagement du territoire (Plans, schémas et règlements)” in Commission Université-Palais, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Ed. Formation Permanente CUP, 1997, Volume XVII, 467; M. PAQUES, “La flexibilité des règles et des plans ” in O. JAMAR (Ed.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 21-75.

¹⁵⁹ Tot de wijziging van 16 juli 1998 van art. 21 tot 23 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 bestonden er in het GEWOP naast louter richtinggevende bepalingen ook *verordenende bepalingen* betreffende de bodembestemming.

¹⁶⁰ R.v.St. nr. 73.500, 6 mei 1998, *Amén. Env.* 1998/4, 309.

¹⁶¹ J. SAMBON en N. de SADELEER, “De Brusselse halfnatuurlijke landschappen: Statuten en rechtsstrategieën” in F. OST, J. REMY en L. VAN CAMPENHOUDT, *Halfnatuurlijke gebieden: tussen stad en natuur.*, Brussel, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 201.

¹⁶² Het Gewestplan van 1979 bepaalde dat de lagere plannen die niet conform waren en alsdusdanig aangeduid waren, binnen de drie jaren moesten herzien worden. Indien niet gewijzigd binen drie jaar reclassificeerden ze terug hun effecten.

rechtspraak van de Raad van State: elk plan moet zich richten naar de aanwijzingen en de bepalingen van het hogere plan en die aanvullen. Wanneer een hoger plan wordt vastgesteld, dan verliezen de daarmee strijdige bepalingen van een vroeger vastgesteld lager plan van rechtswege hun uitwerking. De O.P.S. voorzag weliswaar in de mogelijkheid voor lagere plannen om af te wijken van vroegere plannen die zich in en hiërarchisch hogere trap bevinden.¹⁶³

Sedert de inwerkingtreding van het GEWOP (11 april 1995) - zo stelde de Brusselse Regering in de toelichting bij het ontwerp van Ordonnantie — hebben de overheden die de stedenbouwkundige vergunningen uitreiken de verenigbaarheid van alle stedenbouwkundige vergunningen onderzocht met de toetsing aan de geldende aanlegplannen onderzocht. Hierbij hebben zij zich gesteund op de overtuiging dat de bepalingen van de B.B.P.en die niet conform het GEWOP zijn verder bleven bestaan en rechtsreeks geldig bleven tot de dag dat ze **uitdrukkelijk** werden opgeheven. Die noodzaak tot uitdrukkelijke opheffing zou in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 1991 te vinden zijn.

In het arrest “Asbl Front commun des groupements de defense de la nature” van 18 juli 1997¹⁶⁴, gaat de Raad van State er echter van uit dat een B.B.P. tot stand gekomen voor de inwerkingtreding van het ontwerp GEWOP **impliciet** door dit laatste wordt opgeheven wat de bepalingen betreft die er strijdig mee zijn. Deze rechtspraak werd reeds op de Vlaamse wetgeving toegepast in het arrest *Steen* van 20 december 1983¹⁶⁵ en in Wallonië in het arrest *Lanajo* in 30 september 1992¹⁶⁶.

De Raad van State leidt dit af uit het beginsel van de hiërarchie van de normen, dat onder meer tot uitdrukking komt in artikel 159 van de Grondwet en tot gevolg heeft dat de lagere norm in beginsel de hogere norm moet in acht nemen. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 119 van de nieuwe gemeentewet dat de gemeentelijke verordeningen niet in strijd mogen zijn met de wetten en verordeningen van algemeen bestuur. Hieruit vloeit voort dat de gemeentelijke verordeningen van rechtswege opgeheven zijn indien dezelfde materie achteraf door wetten of verordeningen van algemeen bestuur wordt geregeld.

¹⁶³ Zie bv. artikel 37 van het O.P.S. dat bepaalt onder welke voorwaarde, naast de bijzondere motivering, het gemeentelijk ontwikkelingsplan met betrekking tot de bodembestemming mag afwijken van het gewestelijk bestemmingsplan. Deze voorwaarden zijn de volgende:

1. Er mag geen afbreuk worden gedaan aan de wezenlijke elementen van het gewestelijk bestemmingsplan of aan de krachtens de artikelen 17, 1^{ste}, lid.4 en 26, lid 6 vastgestelde bepalingen.
2. De afwijking moet gestoeld zijn op economische, sociale, culturele of milieubehoefte die niet bestonden op het ogenblik dat de gewestelijke plannen werden vastgesteld.
3. Er moet worden aangetoond dat de nieuwe bestemming beantwoordt aan de bestaande feitelijke mogelijkheden van aanleg.

¹⁶⁴ De Raad van State oordeelde dat wanneer de door de Regering niet uitdrukkelijk opgeheven bepalingen van een B.B.P. die strijdig zijn met deze van het GEWOP, deze niettemin beschouwd moeten worden als impliciet door het GEWOP opgeheven, in tegenstelling tot de interpretatie van de Brusselse Regering die meende dat deze bepalingen bleven bestaan tot de dag dat zij **uitdrukkelijk** werden opgeheven. R.v.St., Asbl Front commun des groupements de défense de la nature, 18 juli 1997, nr. 67.535, *T.Gem.* 1998, 143, noot R. VEKEMAN, “De hiërarchie van de plannen van aanleg”, *TROS* 1998, 526.

¹⁶⁵ R.v.St., *Steen*, 20 december 1983, nr. 23832, R.W. 1984-1985, col. 1992; *Pas.* 1986, IV, 52.

¹⁶⁶ R.v.St., *S.A. Lanajo*, 30 september 1992, *J.T.* 1992, noot D. LAGASSE; Cass. 13 april 1995, *J.L. Belgisch Staatsblad* 1995, 1288.

De voorlaatste wijziging van de O.P.S. van 26 maart 1998 schudt de traditionele hiërarchie van de plannen van aanleg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grondig dooreen¹⁶⁷. **Op retroactieve wijze** bepaal de amendering dat de plannen van aanleg van kracht blijven tot zij door andere plannen worden vervangen als gevolg van een wijziging of wanneer de ordonnantie voorschrijft dat sommige of alle bepalingen ervan worden geschorst of **uitdrukkelijk** opgeheven. Het Gewest streefde naar een grotere rechtszekerheid. Dit feit is eveneens tekenend voor de constante spanning die er bestaat tussen het gemeentelijke en het Gewestelijke beleidsniveau.

Een impliciete vervanging op grond van de hiërarchie van de plannen kon bijgevolg niet meer. Het gewijzigde artikel 5 van de O.P.S. bepaalt uitdrukkelijk dat *“in afwijking van de hiërarchie van de plannen de bepalingen van de lagere plannen die niet overeenstemmen met één of meer latere hogere plannen van kracht blijven tot zij krachtens deze ordonnantie uitdrukkelijk worden opgeheven, gewijzigd of geschorst”*. Dit houdt derhalve in dat slechts een expliciete opheffing van de tegenstrijdige bepalingen van lagere en vroegere plannen mogelijk is .

De Raad van State is opnieuw tussengekomen en heeft met toepassing van artikel 9 van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 m.b.t. de Brusselse instellingen de ordonnantie van 26 maart 1998 getoetst aan de Grondwet. In haar arrest nr. 75.710 van 10 september 1998 heeft de afdeling administratie van de Raad van State geoordeeld dat artikel 5 O.P.S. **niet mag toegepast worden** omdat het strijdig is met de normenhiërarchie van de rechtsorde zoals vastgesteld in artikel 159 van de Grondwet. De ordonnantie kan niet van dit beginsel afwijken door middel van een algemeen voorschrift ten voordele van een lager plan. Ze kan evenmin de toepassing van artikel van artikel 159 van de Grondwet door de hoven en rechtbanken uit te sluiten.

1.4 De Bijzondere situatie van de ontwerpen van het G.B.P. in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Zie hiervoor : D. LINDEMANS, “De hiërarchie van de aanlegplannen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overhoop gegooid?”, *T.R.O.S.* 1998, 581-589; E. BREWAEYS, *Stedenbouw in Brussel*, Gent, Mys & Breesch 1998, 12-14; X., “leeswijzer ontwerp gewestelijk bestemmingsplan”, *ALERT*, bijlage bij nr. 181; X. RAPS, “Le C.R.D. met les pieds dans le PRAS”, *Bruxelles en mouvements*, nr. 4, 19 maart 1999, 1-2.

¹⁶⁸ Voor een beter begrip van de actuele situatie volgt hierna een O.P.S. omming van de plannen op gewestelijk vlak die zijn aangenomen met betrekking tot de bodembestemming:

- Het Koninklijk Besluit van 28 november 1979 tot vaststelling van het **gewestplan** van de Brusselse agglomeratie, *B.S.* 21 december 1979;
- Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 3 maart 1995 tot vaststelling van **het gewestelijk ontwikkelingsplan**, *B.S.* 27 maart 1995;
- In het Belgisch Staatsblad van 19 augustus 1998 (2de uitgave) zijn verschenen :
 - het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 betreffende de algemene voorstelling van het **ontwerpplan en van het gewestelijk bestemmingsplan**;
 - het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 tot vaststelling van het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan;
 - het Bericht van openbaar onderzoek betreffende het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan;
- In het Belgisch Staatsblad van 2 september 1999 zijn verschenen:
 - het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 juli 1999 tot wijziging van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 betreffende de algemene voorstelling van het ontwerp-plan en van het gewestelijke bestemmingsplan;
 - het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 augustus 1999 tot goedkeuring van het **ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan**;

Bijzondere aandacht moet gaan naar de verschillende ontwerpen van G.B.P. die laatst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn aangenomen.

Voor de inwerkingtreding van het eerste ontwerp van G.B.P. regelde de bodembestemmingskaart van het GEWOP de gewestelijke bodembestemming. Het GEWOP moest samen gelezen worden met het Gewestplan van 1979. Het raadplegen van die twee plannen was geen handige klus. Daarom heeft de Brusselse wetgever de ordonnantie gewijzigd¹⁶⁹ om nog slechts aan één gewestelijk plan bindende en verordenende kracht toe te kennen, nl. aan het gewestelijk bestemmingsplan. Sindsdien is het GEWOP enkel richtinggevend. De lagere plannen mogen er slechts met een gemotiveerde beslissing mogen ervan afwijken.

Op 16 juli 1998 is het eerste ontwerp van G.B.P. aangenomen. De ordonnantie geeft aan het *ontwerpplan* dezelfde bindende kracht en dezelfde verordenende waarde als aan het besluit van het definitief plan voor een periode van 12 maanden¹⁷⁰. Volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State volgt uit de artikelen 31 en 123 van de O.P.S. dat de aan het ontwerp van G.B.P. verbonden gevolgen slechts gedurende twaalf maanden van toepassing zijn, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het ontwerp¹⁷¹. Het eerste ontwerpplan is echter niet binnen de twaalf maanden door de Regering definitief goedgekeurd. De Regering was van oordeel dat het G.B.P. niet definitief kon goedgekeuren zolang het in vergelijking met het eerste ontwerp verschillende wezenlijke wijzigingen bevatte die niet gebaseerd waren op de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde opmerkingen of op de uitgebrachte adviezen. De Regering wenste de procedure ter goedkeuring van het G.B.P. te herbeginnen om die wijzigingen in aanmerking te nemen, ze te onderwerpen aan een nieuw openbaar onderzoek, alsmede aan het advies van adviesorganen en de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie.

Wat zijn hiervan de gevolgen?:

- * het **eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan** heeft sinds 3 september 1999 zijn **bindende kracht** en verordenende **waarde verloren**;
- * **de schorsing van de bepalingen van het Gewestplan** en van de bijzondere bestemmingsplannen - omwille van hun gebrek aan overeenstemming met het eerste ontwerp van G.B.P. van 16 juli 1998 - **wordt opgeheven**;
- * de weigeringen tot het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen en attesten gegrond op hun onverenigbaarheid met het eerste ontwerp van G.B.P. van 16 juli 1998, vervallen;

Daarmee was de kous echter niet af. De Brusselse Hoofdstedelijke Raad heeft op 30 augustus 1999 **een tweede ontwerp van G.B.P. aangenomen**.

Dit tweede ontwerp heeft geen bindende kracht en verordenende waarde maar verliest, volgens de Omzendbrief van 30 augustus 1999¹⁷² niet alle waarde: “*Zoals de Raad van State*

- de Ministeriële Omzendbrief nr. 14/1 van 30 augustus 1999 over de effecten van het nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan

¹⁶⁹ Ordonnantie van 16 juli 1998, B.S. 14 augustus 1998.

¹⁷⁰ Art. 31 O.P.S.

¹⁷¹ Advies van, advies L. 29.197/4 van 3 mei 1999 van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “ tot goedkeuring van het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan”.

¹⁷² Ministeriële Omzendbrief nr. 14/1 van 30 augustus 1999 over de effecten van het nieuw ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan, B.S. 2 september 1999.

onderstreept, kan het ontwerp een gegeven vormen waarbij de opvatting van de overheden over de goede plaatselijke ordening tot uiting wordt gebracht, indien geen enkele wets- of verordeningsbepaling zich hiertegen verzet”.

Ondertussen zijn ook de verordeningsbepalingen van het GEWOP door de ordonnantie van 16 juli 1998 tot wijziging van de O.P.S. opgeheven. De situatie was zodanig ingewikkeld dat de Regering het nodig heeft geacht de bovenvermelde verklarende omzendbrief te publiceren. Volgens de betrokken Omzendbrief zijn na 3 september 1999 de volgende planologische bepalingen van toepassing:

- het **Gewestplan** van 28 november 1979 van de Brusselse agglomeratie met uitzondering van de bepalingen die zijn opgeheven door het GEWOP (bij het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 1995 tot vastlegging van het GEWOP);
- de **B.B.P.**'s en de niet verlopen verkavelingsvergunningen voor zover hun bepalingen niet strijdig waren met het gewestplan en de verordeningsbepalingen van het GEWOP;
- De **indicatieve bepalingen van het GEWOP** blijven eveneens bestaan;
- Bovendien moet rekening gehouden worden met de van kracht zijnde **gemeentelijke ontwikkelingsplannen** (afgekort G.O.P.).

Wanneer noch het GEWOP noch het Gewestplan van toepassing zijn, moet “ de goede plaatselijke ruimtelijke ordening ”, lees - althans volgens de Minister - “ het tweede ontwerp van G.B.P. ”, in acht worden genomen. Volgens deze interpretatie stemt de goede plaatselijke ruimtelijke ordening overeen met het tweede ontwerp van G.B.P.. De Minister steunt zich hierbij, zoals reeds vermeld, op de overweging van de Raad van State dat het ontwerp “*een gegeven kan vormen waarbij de opvatting van de overheden over de goede plaatselijke ordening tot uiting gebracht wordt , indien geen enkele wets- of verordeningsbepaling zich hiertegen verzet”.*

Deze situatie heeft eveneens belangrijke gevolgen op gemeentelijk vlak. De meeste gemeenten hebben de totstandkomingsprocedure van hun gemeentelijk ontwikkelingsplan en van hun bijzondere plannen van aanleg opgeschort zolang zij niet kunnen beschikken over een Gewestelijk Bestemmingsplan. Meerdere gemeenten bevinden zich immers in het stadium van het basisdossier. Vanuit een operationeel standpunt betekent dit dat de gemeentelijke ruimtelijke ordening voor het ogenblik “institutioneel verlamd” is.

Ook op het gewestelijk niveau kunnen we op een andere eigenaardigheid wijzen. Het nieuwe Gewestelijk Bestemmingsplan, opgesteld onder het regime van het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 1995, zal het grootste deel van zijn uitvoering kennen onder het regime van het volgend Gewestelijk Ontwikkelingsplan.

2. Materiële regeling : de inhoud van de plannen

2.1 Instrumenten van actieve of operationele ruimtelijke ordening

a) Gewestelijk Ontwikkelingsplan

a.1. Inleiding

Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan of GEWOP¹⁷³ dat op 3 maart 1995 bij Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering werd vastgesteld, was voor de ruimtelijke planning in ons land van groot belang¹⁷⁴. Het beoogde een meer aangepast rechtskader voor het *dagelijks stedenbouwkundig beleid* waaraan stedenbouwkundige vergunningen, aanlegplannen, infrastructuurwerken en het gewestelijk subsidiebeleid (aan gemeenten) kon worden getoetst.

Het GEWOP bevat als instrument van actieve planning (artikel 17 O.P.S.) :

- de doelstellingen en prioriteiten inzake ontwikkeling, ruimtelijke ordening inbegrepen, zoals die door economische, sociale, culturele, verplaatsing- en milieubehoefte worden vereist¹⁷⁵;
- de middelen en prioriteiten daartoe;
- de prioritairere interventiegebieden;
- de wijzigingen aan te brengen aan de ondergeschikte plannen.

a.2. Het mobiliteitsbeleid.

Het beheren van de mobiliteit maakt uiteraard inherent deel uit van de gewestelijke ontwikkeling. Dit kan rechtstreeks, door bijvoorbeeld de grote richtlijnen inzake het openbaar vervoer vast te stellen of nog, door duidelijke verkeersmaatregelen in de beleidsinstrumenten op te nemen. Ook onrechtstreeks kan bijvoorbeeld het bestemmingsbeleid een invloed hebben op de mobiliteit. Er In deze regelgeving valt op dat men geen louter sectorieel beleid wil gaan voeren. Ook maatregelen in andere sectoren zullen hun invloed hebben op verkeer en vervoer in Brussel. Specifiek m.b.t. het verkeer en vervoer, bevat het GEWOP de uitdagingen en de prioritairere beleidslijnen. Het omvat een behandeling van het **stedelijk vervoerssysteem**, waarin voornamelijk aanbodgerichte¹⁷⁶ verkeersmaatregelen zijn opgenomen.

¹⁷³ Besluit van het Brussels Hoofdstedelijke Regering van 3 maart 1995 tot vaststelling van het gewestelijk ontwikkelingsplan gewijzigd bij Besluit van de Regering van 5 december 1995 (B.S. 16 april 1997), van 24 april 1997 (B.S. 25 september 1997), van 6 oktober 1997 (B.S. 4 februari 1998), van 18 december 1997 (B.S. 30 januari 1998), van 12 februari 1998 (B.S. 13 juni 1998), van 4 juni 1998 (B.S. 7 oktober 1998), en gedeeltelijk opgeheven bij artikel 203 § 3 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, zoals ingevoegd bij artikel 35 van de Ordonnantie van 16 juli 1998 (B.S. 14 augustus 1998).

¹⁷⁴ E. LAGROU, "Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan Brussel. Contractplanning, economische en sociale ontwikkeling in één plan", *Ruimtelijke Planning*, Katern 4, Thema Brussel, Kluwer, 1995, 81.

¹⁷⁵ De principes van het stadsproject van het GEWOP zijn:

1. versterkte bescherming van de huisvesting;
2. modernisering van het economisch weefsel door de bescherming van het gemengd weefsel, omschreven op het gewestplan en door een herstructurering van de nijverheids-, haven- en vevoergebieden,
3. ondersteuning van de veranderingen van het industrieel weefsel;
4. versterking van het grootstedelijk centraal karakter en van de oude centra met plaatselijke identiteit;
5. stopzetting van de verspreiding van de kantoren over de hele stad door het aanwijzen van voorkeurcentra voor de vestiging van kantoren;
6. structurering van de ruimte van het gewest door de as van het kanaal als katalysator aan te wenden voor grootschalige stedelijke operaties;
7. opwaardering van de uitrustingen met een rechtstreekse weerslag op de economie;
8. beheer van de mobiliteit op gewestelijk niveau;

versterking van de stadsidentiteit door de opwaardering van elementen van het stedelijk landschap, die bijdraagt tot de schoonheid van de stad (structurende ruimtes, groen netwerk, bescherming van het erfgoed).

¹⁷⁶De verkeersplanologie maakt een onderscheid tussen:

Het GEWOP voorzag in een **gewestelijk verplaatsingsplan**¹⁷⁷. Uiteindelijk nam de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het *IRIS — plan — Gewestelijk Vervoerplan* aan op 1 oktober 1998. Dit na een openbare raadpleging¹⁷⁸, of liever “hearing”, en na advies van de Adviescommissie voor de Verbetering van het Openbaar Vervoer.

Het IRIS-plan, dat niet gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad, heeft geen enkele reglementaire draagwijdte en is ook niet richtinggevend voor de gewestelijke en gemeentelijke administraties, ook al beweerd het plan het tegendeel. Het plan heeft als dusdanig geen rechtsgevolgen. Het GEWOP blijft volledig van toepassing zonder enig voorbehoud. Het is derhalve ten onrechte dat het IRIS-plan bepaalt dat het GEWOP van toepassing blijft “*onder voorbehoud van de verduidelijkingen en actualisering van de onderhavige synthese*”¹⁷⁹. Het IRIS-plan kan ook geen impliciete wijziging van het GEWOP met zich meebrengen, daar het niet is aangenomen in overeenstemming met de door de O.P.S. voorziene herzieningsprocedure (art. 18-20 O.P.S.). Aangezien het geen rechtsgevolgen heeft kan het de lagere besturen evenmin verbinden.

Het doel van het GEWOP¹⁸⁰ is te komen tot een coherent en doelmatig mobiliteitsmodel:

- lokalisatie van de activiteiten op basis van de mobiliteitsbehoeften en de voorwaarden inzake toegankelijkheid,
- kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer (frequentie en reissnelheid),
- parkeerbeleid,
- vermindering van het doorgaand verkeer (specialisatie van het wegennet),
- verbetering van de verplaatsingsvoorwaarden voor voetgangers en fietsers,
- regelen van het vrachtvervoer en bevordering van de water- en spoorwegen.

Een synthese van het mobiliteitsbeleid van het GEWOP voegen wij als bijlage aan deze bijdrage. Hierin gaan wij in op de voorgestelde krachtlijnen op het vlak van verkeer en vervoer (A). Het ontwikkelingsplan voert de functionele specialisatie in van de wegen en stippelt het kader voor het gewestelijk parkeerbeleid uit. Vervolgens gaan wij in op het locatiebeleid zoals voorgesteld door het GEWOP en het IRIS plan (B).(Bijlage 1.A.)

a.3. Korte evaluatie

Globaal kunnen wij stellen dat sinds het einde van de jaren '80 een trendbreuk is opgetreden in het Brussels verkeers- en vervoersbeleid. Het extreem volgend beleid (dat in tegenstelling wordt

- *Strategieën aan de aanbodzijde*: ze vergroten de capaciteit van het vervoersysteem en een regio/gebied (vb.: nieuwe weginfrastructuur, het verhogen van het aanbod van het openbaar vervoer.

- *Strategieën aan de vraagzijde*: ze reduceren het aantal verplaatsingen op het bestaande vervoersysteem of heroriënteren de verplaatsingen naar andere systemen: (bv. hogere brandstofkosten, tol, verdichting rond stations .

(J. ZUALLAERT, “Leren omgaan met files. Congestiebeheersing in stadsgewesten”, *Ruimtelijke Planning*, 1994, Kluwer, Katern 2, 71).

¹⁷⁷ Punt 13.1 Krachtlijnen, GEWOP, 10.

¹⁷⁸ De openbare raadpleging werd gehouden tussen 1 en 31 oktober 1997.

¹⁷⁹ IRIS plan , Inleiding, p.1.

¹⁸⁰ Punt 1.8., Uitvoering, GEWOP, B.S. 27.03.1995, 7229; Advies van de Ontwikkelingscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het Ontwerp van Gewestelijk Ontwikkelingsplan, B.S 27.03.1995.

geplaatst tot het sturend beleid) van de vorige drie decennia werd langzaam omgebogen¹⁸¹. Op korte termijn uitte dat zich vooral in een aantal investeringen in het openbaar vervoer en ten voordele van de verblijfskwaliteit in de stad. De IRIS-studie leverde de basis voor dat nieuwe verkeersbeleid. De extrapolatie van de huidige trends naar de toekomst voorspelde immers een totale stilstand van het verkeer. Het GEWOP neemt daarnaast maatregelen die het openbaar vervoer, het fietsen en het te voet gaan moeten bevorderen. Een betere leefbaarheid van de stad hoopt men te verkrijgen via een hiërarchisering van het wegennet.

De zwakke punten van de verkeersmaatregelen in het GEWOP zijn volgens Van Sevenant:

1. De overheersing van aanbodmaatregelen, terwijl er nog te weinig sprake is van maatregelen die het autoverkeer kunnen ontmoedigen;
2. De al bij al soms beperkte bevoegdheid van het Brussels Gewest om de verkeersstromen te beheersen;
3. De prijs van een aantal maatregelen.

Het aanbodgericht karakter van de maatregelen op het gebied van het verkeer en vervoer houdt in dat de filosofie op dit gebied vooral gericht is op een goed aanbod van openbaar vervoer en fietsinfrastructuur. De onderliggende veronderstelling is dat de mensen daardoor vrijwillig zullen overschakelen naar deze vervoersmodus. Literatuur wijst echter duidelijk op de beperkingen van die politiek: het louter en alleen werken aan aanbodmaatregelen heeft weinig effect op de vervoerswijze en keuze van voornamelijk automobilisten¹⁸².

Naast zogenaamde pullmaatregelen (die de alternatieven aantrekkelijker maken) zijn er ook pushmaatregelen nodig (die het autorijden minder aantrekkelijk maken). Wanneer dat niet gebeurt, zegt Van Sevenant, dreigt men vooral een verschuiving te krijgen binnen de alternatieven.

LAGROU wijst op de nadelen van deze zuiver procedurele benadering en pleit voor een ontwerpmatig vergunningsbeleid. Dit ontwerpmatig vergunningsbeleid *“houdt in dat de overheid een duidelijk programma aangeeft voor een bepaalde perimeter, samen met enkele vormeisen vaak ingegeven door respect voor een aanwezig patrimonium. Met eigenaars, investeerders en gebruikers wordt onder leiding van de gemeentelijk stedenbouwdiensten een uitvoeringsplan ontwikkeld. Het resultaat is geen optelsom van gerespecteerde regels maar een contextueel eenheidsconcept met een creatieve interpretatie van de enkele door de gemeente opgelegde regels. Ook Amsterdam en New York hebben met die aanpak een traditie opgebouwd. Dat vergt echter een overheid met een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid en een gemotiveerd ambtenarencorps met voldoende slagkracht in de onderhandelingen. In Brussel zijn we nog niet zo ver”*¹⁸³.

De lege feranda kan men zich wel de vraag stellen of het niet nuttig zou zijn een meer formeel statuut aan het verplaatsingsplan of mobiliteitsplan toe te kennen door er wel rechtsgevolgen aan te verlenen en er een wettelijke basis aan te geven. Dit plan daarenboven verplicht onderwerpen aan een openbaar onderzoek zou het voordeel hebben van het openbaar debat hierover te openen, met de daaraan verbonden verplichte motivering van de bestuurshandeling .

¹⁸¹ P. VAN SEVENANT, “Verkeer en vervoer in Brussel”, *Ruimtelijke planning*, Katern 4, december 1995, Kluwer p. 132.

¹⁸² F. LARSEN, “Review of means to reduce car-traffic in city centers”, in : *Velo City '89*, 1989 Proceedings of the Conference, ISBN 1987-88 277-53-4, Kopenhagen, 1990.

¹⁸³ E. LAGROU, “Het gewestelijk ontwikkelingsplan Brussel. Contractplanning, economische en sociale ontwikkeling in een plan”, *Ruimtelijke planning*, katern 4, thema Brussel, Kluwer, 107.

In het deel “Evaluatie” zullen we zien dat dit voorgestelde en op de mobiliteit afgestemde locatiebeleid en de functionele hiërarchie van de wegen slechts op zeer geringe wijze zijn doorgevoerd. Quasi 5 jaar na de inwerkingtreding van het GEWOP bevindt de integratie van de verkeersplanologische concepten enerzijds en de ruimtelijke ordening anderzijds zich nog steeds in een beginfase.

b) Gemeentelijke ontwikkelingsplannen (GEMOP)

Het gemeentelijk ontwikkelingsplan komt inhoudelijk overeen met het gewestelijk ontwikkelingsplan. Als inhoudelijke tegenhanger van het GEWOP brengt het geografische preciseringen aan die slechts op gemeentelijk vlak mogelijk zijn. Zo omvat het GEMOP¹⁸⁴ de doelstellingen en middelen die in gemeentelijk verband vereist zijn voor de “*economische, sociale, verplaatsings - en milieubehoeften*”. Het bepaalt eveneens “*prioritaire interventiegebieden*” afhankelijk van de gemeentelijke behoeften.

Inzake ruimtelijke ordening voorziet dit gemeentelijke instrument van actieve planning in “*maatregelen van aanleg en hun cartografische weergave in overeenstemming met de in 2° genoemde doelstellingen*”, “*de maatregelen in verband met de verplaatsingen, de algemene bestemming van het gebied*” en “*de aan de bijzondere bestemmingsplannen aan te brengen wijzigingen*”. Net zoals bij het GEWOP impliceert de programmering van de gemeentelijke ontwikkeling dus de mogelijkheid de meer verfijnde definitie van de ruimtelijke ordening door de B.B.P.’s “bij te sturen”¹⁸⁵. Het plan is eveneens gekoppeld aan de regeerperiode van het gemeentebestuur.

Het gemeentelijk ontwikkelingsplan heeft bindende kracht en verordenende waarde *inzake de bepalingen die betrekking hebben op de bodembestemming en die in het plan als dusdanig vermeld staan*. Het is richtinggevend in al zijn andere bepalingen (artikel 46).

Zials reeds vermeld, hebben de meeste gemeenten de uitwerkingsprocedure van hun gemeentelijk ontwikkelingsplan en van hun bijzondere plannen van aanleg opgeschort zolang zij niet kunnen beschikken over een Gewestelijk Bestemmingsplan. Meerdere gemeenten bevinden zich immers het stadium van het basisdossier, waarvan 12 op de 19 reeds goedgekeurd zijn door het Gewest. Vanuit een operationeel standpunt betekent dit dat de gemeentelijke ruimtelijke ordening voor het ogenblik “institutioneel verlamd” is. Dit belet echter niet dat de gemeente de plannen reeds *de facto* kan uitvoeren.

Belangrijk te melden is dat meerdere Brusselse gemeenten een **verkeers-, -mobiliteits-, verplaatsings- en parkeerplan** hebben opgesteld. Het ontwerp van G.B.P. voorziet zelfs de onderwerping ervan aan een openbaar onderzoek. Deze plannen hebben op het mobiliteitsvlak het voordeel de meest gedetailleerde en precieze aanwijzingen te geven en zijn op het lokale vlak een interessant instrument. Hierin moeten de gemeenten op duidelijke en gedetailleerde wijze maatregelen ten gunste van het openbaar vervoer, van de fietsers, van de voetgangers, en van de personen met beperkte mobiliteit vermelden¹⁸⁶. Deze plannen hebben echter, net zoals het IRIS-plan, geen rechtsgevolgen. Derden kunnen er zich niet op beroepen om een

¹⁸⁴ Art. 36,2° en 3° O.P.S..

¹⁸⁵ J. SAMBON en N.de SADELEER, “De Brusselse halfnatuurlijke landschappen: Statuten en rechtsstrategieën” in F. OST, J. REMY, en L. VAN CAMPENHOUDT, *halfnatuurlijke gebieden: tussen stad en natuur*, FUSL, 1994, 203.

¹⁸⁶ Zie bijvoorbeeld het Verkeersleefbaarheidsplan van de Stad Brussel

rechtsvordering te staven. Het GEWOP bepaalt, zonder enige wettelijke basis, dat deze plannen ter goedkeuring kunnen worden medegedeeld aan de Gewestelijke overheid die er de gevolgen van zal nagaan in functie van de bepalingen van het GEWOP.¹⁸⁷ Deze “plannen” kaderen echter eerder in het onderzoek voorafgaandelijk aan het GEMOP en zijn derhalve slechts mobiliteitsstudies. De gemeenten kunnen de intenties ervan in het GEMOP overnemen.

c) **De prioritaire actieprogramma (PAP)**

Deze nieuwe “plannen” worden gecreëerd door de ordonnantie van 16 juli 1998 (B.S. 14.08.1998), die een nieuw hoofdstuk 4 bis in titel 2 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 invoegt. De Regering kan, bij een met redenen omkleed besluit, beslissen over "de prioritaire actieprogramma's" waardoor projecten van openbaar nut, (zoals bedoeld in artikel 139, 1 ste lid O.P.S.), die voornamelijk van belang zijn voor de sociale en economische vooruitgang, de kwaliteit van het leven. Met 'kwaliteit van het leven' wordt vooral bedoeld een garantie aan de inwoners van het gewest voor de zorg van een harmonische ordening .

Het prioritaire actieprogramma mag de bepalingen m.b.t. de bodembestemming van de vigerende plannen aanvullen, verduidelijken en mag er in voorkomend geval van afwijken, mits behoorlijk met redenen omkleed en onder bepaalde voorwaarden. Een aantal bepalingen van het prioritaire actieprogramma hebben bindende kracht en verordende waarde aan.

Zoals klaarblijkelijk de regel is met de “producten” van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad heeft de Raad van State het moeilijk met de vaagheid van de definitie van de PAP¹⁸⁸ *"In dat lid (artikel 67ter, A, 3de lid) bezigen de stellers van het voorontwerp een jargon dat niet thuishoort in een tekst die een normatieve draagwijdte moet krijgen. Die opmerking geldt voor uitdrukkingen als "de wijken... moeten aan het volgend profiel voldoen", "een aangetoond investeringstekort" en "een achteruitgang van de sociale éénheid". Voorts hoort erop te worden gewezen dat het begrip "openbare ruimte" onnauwkeurig is."*¹⁸⁹

2.2 **Instrumenten van passieve ruimtelijke ordening**

a) **Het Gewestelijk Bestemmingsplan (G.B.P.)**

a.1. *Inleiding*

Het gewestelijk bestemmingsplan is van toepassing op het volledige grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (art. 25), geeft een nadere omschrijving van het GEWOP en vult dit in principe aan. Volgens de toelichting van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 1998 tot vaststelling van het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan G.B.P., "vertaalt" dit ontwerp de principes die reeds aan de basis lagen van het GEWOP en worden die principes verrijkt met nieuwe concepten¹⁹⁰.

¹⁸⁷ GEWOP, Bijlage II: Uitvoering, 2.5.9

¹⁸⁸ *Advies R.v.St.*; Br.H.Raad, zitting 1997-98, stuk A 263-1, 13.

¹⁸⁹ D. LINDEMANS, "De hiërarchie van de aanlegplannen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overhoop gegooid?", *TROS* 1998, Die Keure, p.585.

¹⁹⁰ Als voorbeeld van vertalende of verrijkende concepten inzake de bescherming van de huisvesting en de stopzetting van de verspreiding van kantoren citeert het G.B.P.:

- de erkenning van woongebieden met residentieel karakter en van typische woongebieden met behulp van de grafische voorschriften van de kaart van bodembestemming;

Het G.B.P. is een klassiek instrument voor de ordening van het grondgebied, waarbij het gewest verdeeld wordt in verschillende gebieden waaraan een min of meer nauwkeurige bestemming wordt gegeven (bewoning, industrie, diensten, groene ruimte,...). De planning van het G.B.P. bestaat dus voornamelijk uit een zoneringsoperatie¹⁹¹, dat wil zeggen een verdeling van het gewestelijk grondgebied in gebieden die voor bepaalde activiteiten zijn gereserveerd. De bestemmingen van het grondgebied worden bepaald in functie van de “ bestaande toestand ”.

De ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw bepaalt de inhoud van het G.B.P.. Het plan vermeldt (art. 26):

1. De bestaande rechts- en feitelijke toestand.
2. De algemene bestemming van de verschillende delen van het grondgebied en de voorschriften die erop betrekking hebben.
3. De maatregelen van aanleg voor de belangrijke verkeerswegen.
4. De delen waar een bijzondere bescherming gerechtvaardigd is om culturele, sociale, historische, esthetische of economische redenen of om redenen van milieubescherming.
5. Voorschriften betreffende de plaatsing en de omvang van de bouwwerken.
6. De aan de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en de bijzondere bestemmingsplannen aan te brengen wijzigingen.

Om de draagwijdte van de territoriale planning op de mobiliteit te preciseren moet de inhoud van elk van de door de plannen beoogde bestemmingen worden opgezocht. Wij beschikken nog niet over een definitieve vaststelling van de zoneringsplanning zoals die zal worden doorgevoerd door het G.B.P.. In afwachting dat dit plan zal worden aangenomen, blijven het gewestplan en de bijzondere bestemmingsplannen gedeeltelijk van kracht. Om ons betoog te illustreren zullen wij desalniettemin het tweede ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan verder in aanmerking nemen en verder analyseren.

a.2. Het mobiliteitsbeleid

Een groot deel van de bepalingen van het ontwerp van G.B.P. hebben een invloed, rechtstreeks of onrechtstreeks, op het verplaatsingspatroon binnen het gewest. Het tweede ontwerp van bestemmingsplan bevat, in het kader van de bepalingen betreffende de bodembestemming, specifieke of bijzondere voorschriften betreffende de belangrijkste verkeerswegen, hun functionele hiërarchie, de parkeerterreinen en het openbaar vervoer.¹⁹² Daarnaast zal ook onrechtstreeks de inhoudelijke invulling van de verschillende gebieden en hun organisatie invloed hebben op de gewestelijke mobiliteit. In het bijzonder zijn de kantoorbetrekkingen belangrijke mobiliteitsverwekkers.

Wat het verband tussen het Iris-plan en het ontwerp van G.B.P. betreft, melden de voorbereidende werken dat het G.B.P. in zijn kaarten en voorschriften in verband met de verkeerswegen, de ideeën van het Iris-plan en van het GEWOP inzake de bodembestemming overneemt. De hiërarchie van de wegen is hiervan een duidelijk voorbeeld: in het GEWOP en

-
- de bescherming van binnenterreinen van huizenblokken
 - de O.P.S.telling van een kaart van de toelaatbare kantooroppervlakten

¹⁹¹ J. SAMBON en N. de SADELEER, *o.c.*, p. 201.

¹⁹² Luik H. Bijzondere voorschriften betreffende de belangrijkste wegen en het openbaar vervoer, Ontwerp van G.B.P., p.32552.

het Iris-plan heeft ze slechts richtinggevende waarde, terwijl ze in het G.B.P. verordenende waarde krijgt¹⁹³.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft evenwel aan het eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan een aantal wijzigingen willen aanbrengen¹⁹⁴.

Belangrijk te melden is dat het tweede ontwerp van G.B.P. voorziet in de O.P.S.telling van gemeentelijke verkeers- en parkeerplannen die openbaar onderzoek onderworpen worden. Hierin moeten op duidelijke en gedetailleerde wijze maatregelen ten gunste van het openbaar vervoer, van de fietsers, van de voetgangers, en van de personen met beperkte mobiliteit vermeld worden. *De lege ferenda* zouden deze plannen ter goedkeuring kunnen medegedeeld aan de Gewestelijke overheid die er de gevolgen van zou nagaan in functie van de bepalingen van het GEWOP.¹⁹⁵

Een korte synthese van het mobiliteitsbeleid van het tweede ontwerp van G.B.P. voegen wij als bijlage (bijlage I.B.). In een derde bijlage zullen wij bijzonder aandacht besteden aan de kantoorbetrekkingen van tweede ontwerp van G.B.P. (bijlage I.C.)

In sectie 4 van dit hoofdstuk zullen we nader ingaan op de integratie van de verkeersplanologische concepten en de bodembestemmingsbepalingen. In deze sectie onderzoeken we eveneens het locatiebeleid.

a.3. *De maatregelen van aanleg van de wegen*¹⁹⁶

¹⁹³ eens het definitief zal worden aangenomen.

¹⁹⁴ De wijzigingen aangebracht door het tweede ontwerp van G.B.P. zijn:

1. De bescherming van de binnenterreinen van huizenblokken in oude gebieden; Dit is thans niet alleen het voorwerp van bijzondere voorschriften maar ook van een algemeen voorschrift naar het voorbeeld van het gewestplan van 1979 dat de nadruk legt op de opwaardering van de groene, minerale, esthetische en landschapskwaliteit van de binnenterreinen van huizenblokken.
2. De kaart van de toelaatbare kantooroppervlakten organiseert voortaan het potentieel van de kantoren per maat en niet langer per huizenblok; het gevolg van die nieuwe berekeningswijze is dat het aantal m² toelaatbare kantoren in de woongebieden wordt verminderd en in de gemengde gebieden verhoudingsgewijs wordt verhoogd; de voorstelling van de mazen houdt rekening met het tracé van de gewestwegen, van de interwijkenwegen en met de gemeentegrenzen;
3. Er werden punten van wisselend gemengd karakter bepaald wanneer de morfologie van de huizenblokken het toeliet; die gewijzigde voorstelling van het gemengd karakter heeft voor de voorzijde van het huizenblok waarop dit type van punt betrekking heeft, een toename of vermindering van het gemengd karakter van het huizenblok tot gevolg, al naar gelang het huizenblok in een typisch woongebied of in een gebied met gemengd karakter gelegen is.
4. In de gebieden met sterk gemengd karakter die aan specifieke kenmerken beantwoorden, wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de vestiging van grote handelszaken, op voorwaarde dat ze zich inpassen in een globaal project dat, inzonderheid, voorziet in een aanzienlijk huisvestingscontingent en in groene ruimte die voor het publiek toegankelijk is.
5. Er werd een gebied van gewestelijk belang nr. 10 gecreëerd met het oog op de bestemmingsverandering van de site van de veeartsenijschool in Anderlecht; het kenmerken van dat gebied is het gemengd karakter van de diverse functies die er kunnen worden ontwikkeld

¹⁹⁵ GEWOP, Bijlage II: Uitvoering, 2.5.9

¹⁹⁶ Zie bijlage 2 wordt een samenvattig van de bepalingen van het tweede ontwerp van G.B.P. met betrekking tot de wegen.

De O.P.S. bepaalt in artikel 26, § dat het G.B.P. de **maatregelen van aanleg voor de belangrijkste verkeerswegen** vermeldt. Dit artikel impliceert echter niet dat deze maatregelen betreffende de wegen bodembestemmingsbepalingen zouden zijn, of dat ze als dusdanig deel uitmaken van een bijzondere bestemming of zonering. De O.P.S. eist enkel dat het plan voor de hoofdverkeerswegen de maatregelen m.b.t. hun aanleg of hun inrichting aangeeft. Welke de “belangrijkste” verkeerswegen zijn waarvoor het G.B.P. de maatregelen van aanleg moet geven verduidelijkt de O.P.S. niet. Ook het G.B.P. preciseert niet welke wegen beschouwd moeten worden als “belangrijk”.

De maatregelen van aanleg of van inrichting zijn zowel de vormelijke als de inhoudelijke inrichtingsvoorwaarden waaraan de handelingen en werken aan deze wegen moeten voldoen. De specialisatie van de wegen krijgt verordenende waarde, met uitzondering van de aanduiding van de wijkwegen waarvan het tracé slechts richtinggevend is, ook al verandert dit de facto weinig.

Het feit dat het ontwerp van G.B.P. de verkeerswegen niet opneemt in de lijst van de voorschriften betreffende de verschillende gebieden versterkt nog het gegeven dat het verkeersnet geen bodembestemmingsgebied is. De bestemmingskaart (kaart 4) van het tweede ontwerp van G.B.P. bepaalt niettemin het tracé van de verkeerswegen. De kaart van de wegen (kaart 5) en de kaart van het openbaar vervoer (kaart 6) bepalen respectievelijk het tracé van zowel de bestaande als van de aan te leggen wegen en openbaar vervoerlijnen. CORNET meent dat men de bestaande wegen waarvan het tracé is aangeduid op de bestemmingskaart wel kan vergelijken met een bestemmingszone maar dat dit niet het geval is voor de nog aan te leggen wegen.¹⁹⁷

De aanduiding van de verkeerswegen op de kaarten geeft geen bestemmingszone aan (met uitzondering van de spoorweggebieden). De voorschriften die erop betrekking hebben geven derhalve geen aanwijzingen voor de bestemming van de gronden waarop deze wegen lopen. De voorschriften geven enkel de voorwaarden voor hun inrichting. De aanduiding van het tracé van de aan te leggen wegen verleent de toelating om deze wegen als dusdanig in te richten, maar houdt zeker geen verplichting in om ze in te richten. De beheerder van de weg blijft soeverein.

Het sterk relatief afdwingbaar karakter van de aan te leggen verkeerswegen is in het G.B.P. nog versterkt doordat het de mogelijkheid biedt om de aan te leggen trajecten van de hoofd- en interwijkenwegen (art. 23.8) en van de fietsroutes (art. 23.11, al. 3) “aan te passen” naargelang de technische of stedenbouwkundige vereisten.

Het tracé van het openbaar vervoernet en de ligging van de stations en haltes heeft ook geen verordend karakter. Het kan gewijzigd worden naargelang de stedenbouwkundige en technische vereisten.

b) Bijzonder bestemmingsplan (B.B.P.)

b.1. Inleiding

Elke gemeente van het gewest neemt hetzij uit eigen beweging hetzij binnen de termijn die de Regering haar oplegt, bijzondere bestemmingsplannen aan (artikel 48). Dit plan geeft een nadere omschrijving van het gewestelijk bestemmingsplan en het gemeentelijk ontwikkelingsplan en vult

¹⁹⁷ A. CORNET, “O.P.U., Art. 26 — 9” in X., *Commentaire systématique de l’O.P.U. - Droit de l’urbanisme à Bruxelles*, Kluwer, mars 1999, p. 59.

ze aan. Het bepaalt de gedetailleerde bestemmingen van een deel van het grondgebied van de gemeente. Het vermeldt voor het gedeelte van het gemeentelijk grondgebied dat ze bestrijkt, de bestaande rechts- en feitelijke toestand, de gedetailleerde bestemming van de verschillende gebieden en de voorschriften die erop betrekking hebben, de voorschriften met betrekking tot de plaatsing en de omvang van de bouwwerken, de voorschriften inzake de esthetische aard van de bouwwerken en hun omgeving en *het tracé en de maatregelen van aanleg van de verkeerswegen en de voorschriften die erop betrekking hebben*. Alle bepalingen van het bijzonder bestemmingsplan hebben bindende kracht en verordenende waarde¹⁹⁸.

De bijzondere plannen van aanleg die van kracht waren voor de inwerkingtreding van de O.P.S. zijn erna van kracht gebleven. Sindsdien worden ze bijzondere bestemmingsplannen genoemd¹⁹⁹. Een groot aantal van deze plannen - waarvan sommige meer dan 20 jaar oud zijn-, zijn nog steeds van toepassing.

Vanwege het lokale belang van dit plan bepaalt de gewestelijke wetgever dat de bevolking om de uitwerking van een B.B.P. kan vragen: dit op gemotiveerd verzoek van tenminste 1/3 van de personen, ouder dan 18 jaar, die woonachtig zijn (zonder daarom eigenaar te zijn) binnen een bepaald omtrek en in de belendende huizenblokken (artikel 55). Het belang van dit instrument voor de bescherming van zijn onmiddellijke omgeving tegen een overmatig of onaangepast "auto"verbruik van het wegennet staat buiten kijf.

Het B.B.P. heeft nog een bijzondere eigenschap. De ordonnantie van 30 juli 1992²⁰⁰ legt een verplichte "*voorafgaande effectenbeoordeling*" op. Die effectenbeoordeling strekt ertoe dat de overheid zo volledig mogelijk te informeren over de mogelijke gevolgen voor het milieu van de activiteiten die de zonering van het ontwerpplan toestaat. De effectenbeoordeling verplicht de overheid haar beslissing te toetsen aan milieueerslag van de voorgenomen projecten²⁰¹.

Deze mechanismen versterken onloochenbaar het in aanmerking nemen van milieugevolgen in de gemeentelijke planning. Toch is de effectenbeoordeling slechts een informatieprocedure en beslist de overheid uiteindelijk discretionair -, behoudens de eventuele toetsing van de redelijkheid van de beslissing.

Het B.B.P. mag onder dezelfde voorwaarde als bij het gemeentelijk ontwikkelingsplan afwijken van het vigerend gewestelijk bestemmingsplan en het gemeentelijk ontwikkelingsplan mits het redelijk met redenen omkleed is (artikel 50)²⁰².

b.2. Maatregelen van aanleg van de verkeerswegen et het tracé van de verkeerswegen.

Het bijzonder bestemmingsplan stelt niet alleen maatregelen van aanleg, maar **ook het tracé van de verkeerswegen vast**. In zoverre het om gemeentewegen gaat, is die vaststelling van het wegtracé voldoende. Het bijzonder bestemmingsplan maakt de gemeente immers zelf op en

¹⁹⁸ Zie artikel 51 tot 58 wat betreft de uitwerkingsprocedure van het G.B.P.

¹⁹⁹ Art. 205, O.P.S.

²⁰⁰ Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest (*B.S.* 1 augustus 1992), opgeheven bij ordonnantie van 5 juni 1997 (zie momenteel de artikelen 58bisA tot 58bisE en 111 A tot 111V van de O.P.S.). Cfr.: JADOT, B., "Actualité du droit bruxellois de l'environnement", in *L'urbanisme à Bruxelles*, Brussel, 1992, p. 89 en volgende.

²⁰¹ SAMBON, J., de SADELEER, N., *o.c.*, p.205.

²⁰² De Raad van State stelt de bijkomende voorwaarden voor wanneer een bijzonder plan van aanleg afwijkt van een vroegere vastgesteld gewestplan. Zie R.v.St., nr. 57035, 14.12.1995; R.v.St., nr. 56423, 23.11.1995.

is voldoende gedetailleerd om de grenzen van de weg precies aan te geven. Art. 67 O.P.S. bepaalt dat de vaststelling of de goedkeuring van een bijzonder bestemmingsplan de gemeente ontslaat van het opmaken van rooiplannen. De rooilijnen van het B.B.P. zijn dus verbindend. Dit belet niet dat na de goedkeuring of vaststelling van het B.B.P. nog rooiplannen worden opgemaakt, wanneer de hogere overheid of de gemeente zulks nodig acht.²⁰³

Krachtens art. 49, eerste lid, 5° O.P.S. moet het B.B.P. ook de **maatregelen van aanleg van de verkeerswegen** omvatten, alsook de voorschriften die erop betrekking hebben. Bouwvrije stroken zijn niet bedoeld om onteigend te worden, maar om groenzones (voortuinen) langs de openbare weg tot stand te brengen en de verkeersveiligheid te bevorderen. Krachtens art. 164 kunnen gewestelijke of gemeentelijke verordeningen eveneens bouwvrije stroken opgeleggen.

b.3. Het locatiebeleid

Het B.B.P. is het instrument bij uitstek om gedetailleerde bestemmingen weer te geven. In dit kader kunnen de mobiliteits- en bereikbaarheidsaspecten van de bestemming het meest in overweging genomen worden.

c) De stedenbouwkundige verordeningen

c.1. Inleiding

De gewesten en de gemeenten zijn gemachtigd om stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen op hun territorium. Deze verordeningen bestaan uit verschillende maatregelen met betrekking tot de materiële ingrepen bij een bouwverf. Het gaat eigenlijk over bouw-, weg- en stedenbouwkundige verordeningen. De gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen zijn ondergeschikt aan de plannen van aanleg (gewestelijk ontwikkelingsplan, gewestelijk bestemmingsplan en bijzondere bestemmingsplannen) en ze staan boven de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Ze hebben verordenende waarde. De schending van dergelijke verordeningen is een misdrijf (artikel 182, 3° O.P.S.).

Bovendien heft de gewestelijke stedenbouwkundige verordening de niet-conforme bepalingen van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen op. Krachtens artikel 172 van de O.P.S. moeten de gemeenteraden de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen aanpassen aan de inhoud van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening binnen een termijn van 3 jaar die hen door de Regering is toegekend. De gewestelijke en gemeentelijke verordeningen kunnen eveneens *vergunningen* opleggen voor de uitvoering van bepaalde handelingen en werken, met uitsluiting van de werken en handelingen die wegens hun geringe omvang geen vergunning vereisen.²⁰⁴

Deze beleidsinstrumenten kunnen eveneens betrekking hebben op de bouwwerken en de installatie boven en onder de grond, uitgangsborden, reclame-inrichtingen, de inrichting van de ruimte ten behoeve van het verkeer en het parkeren van voertuigen buiten de openbare weg,...

c.2. De minimale basisregels voor de aanleg van de wegen

²⁰³ R. VEKEMAN, "Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen", *Recht en Praktijk* 1999, Nr. 5A, Kluwer, 226.

²⁰⁴ Art. 84, par.2 van de O.P.S.

Met betrekking tot het verkeer kunnen het Gewest of de gemeenten dus verordeningen nemen inzake bijvoorbeeld: *de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, de woonkwaliteit en het gemak van het langzaam verkeer* met name door voorkoming van lawaai, stof en rook bij de uitvoering van werken, en door deze werken op bepaalde uren en dagen te verbieden, *de toegang voor de personen met verminderde beweeglijkheid tot al dan niet bebouwde onroerende goederen of delen ervan toegankelijk voor het publiek, tot installaties en wegen alsook de gebruiksveiligheid* van een voor het publiek toegankelijke plaats.

De verordeningen mogen echter niet afwijken van de opgelegde voorschriften inzake de grote wegen.

De Brussels hoofdstedelijk Regering nam op 3 juni 1999 een besluit aan tot vastlegging van titels I tot VII van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening die van toepassing is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (verder G.S.V.).²⁰⁵ De G.S.V. behandelt een waaier van materies. Titel 4 regelt de toegankelijkheid van de gebouwen voor personen met beperkte mobiliteit

Titel 7 handelt over de wegen, de toegang ernaar en de omgeving ervan. Volgens de memorie van toelichting streven deze normen ernaar de goede aanleg van de openbare ruimte te creëren als noodzakelijke voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling van de stad. Tevens verwijst hij naar het gewestelijk ontwikkelingsplan die deze aanleg op basis van twee assen ziet: de herinrichting van structurerende ruimte en de specialisatie van de wegen. Deze titel wilt op basis van het GEWOP **minimale basisregels** opleggen voor een juiste aanleg van de weg. Deze basisregels zijn enkel van toepassing op de handelingen en werken aan de wegen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is (met uitzondering van de spoorwegen). De controle op de uitvoering van deze regels voor de goede aanleg der wegen gebeurt immers in hoofdzaak bij de afgifte van de stedenbouwkundige vergunningen.

Het belang van de verordening ligt in het feit dat voor een groot aantal werken van geringe omvang geen stedenbouwkundige vergunning vereist is en dus niet aan controle onderworpen zijn.

Een harmonisering van de regels voor de **goede aanleg der wegen** (Zie bijlage 3) werd als noodzakelijk aangevoeld en dit verklaart waarom de voorschriften van titel VII ook toepasselijk werd gemaakt op de handelingen en werken aan de wegen. Het toepassingsgebied ²⁰⁶van deze titel heeft bijgevolg betrekking op:

- 1_ alle handelingen en werken met betrekking tot de landwegen, de toegangen ertoe en de naaste omgeving ervan, met uitzondering van de spoorwegen, zoals bedoeld in artikel 84, § 1 van de ordonnantie van 29.8.1991 houdende de organisatie van de planning en de stedenbouw en
- 2_ de handelingen en werken die omwille van hun geringe omvang, vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, zoals bedoeld in artikel 84, § 2 van de O.P.S.

De handelingen en werken van geringe omvang die de voorschriften van titel VII daarentegen niet naleven, ook al bestaat er een geldige reden voor, worden onderworpen aan een

²⁰⁵ B.S. 9 juli 1999.

²⁰⁶ Artikel 1, § 2. Titel VII, G.S.V.

stedenbouwkundige vergunning²⁰⁷. Zoals hierboven uiteengezet kunnen de gewestelijke verordeningen *vergunningen* opleggen voor de uitvoering van bepaalde handelingen en werken. Art. 84 §2 en 172 van de O.P.S. bepalen nochtans dat een stedenbouwkundige verordening geen vergunning kan opleggen voor werken en handelingen die wegens hun geringe omvang de door Regering zijn vrijgesteld van vergunning. De overheid die de stedenbouwkundige vergunning uitreikt moet in haar motivatie rekening houden met de inhoud van dit artikel wanneer zij een stedenbouwkundige vergunning uitreikt of weigert²⁰⁸.

Thans heft titel VII van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening ook een aantal besluiten op die van toepassing waren op bijvoorbeeld het voetgangersverkeer²⁰⁹.

Er valt te betreuren dat er geen bijzondere bepalingen inzake parkeerbeheer zijn opgenomen in titel VII, ondanks het feit dat het IRIS-plan en het G.B.P. uitdrukkelijk hebben voorzien dat het parkeerbeheer het voorwerp zou uitmaken van een afzonderlijke titel.

3. DE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN

3.1 Algemeen

De ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is in grote lijnen vastgelegd in de bestemmingsplannen die het resultaat zouden moeten zijn van ruimtelijke ordeningsbeleid. De bestemmingsplannen geven bestemmingen aan en mogelijkheden om ze te realiseren. Om deze realisatie enigszins in de hand te houden en om de conformiteit met de plannen van aanleg te waarborgen, heeft de wetgever een vergunningsstelsel ontworpen. Als instrument van passieve ruimtelijke ordening verleent een dergelijke stedenbouwkundige vergunning een machtiging tot oprichting van een vaste inrichting overeenkomstig alle gegevens van de vergunning, waaronder bepaalde afmetingen, het volume en de vestiging. Naast de eigenlijke bouwwerken dekt het begrip een reeks verrichtingen die i.v.m. de vergunningsplicht daarmee zijn gelijkgesteld. Niet alleen verbouwingen aan gebouwen zijn onderhevig aan een vergunning maar in principe eveneens de aanleg of de wijziging van wegen. In bepaalde gevallen is de vergunningsaanvraag aan een openbaar onderzoek onderworpen.

Voor de zogenaamde “gemengde projecten” - d.w.z. projecten waarvoor zowel een stedenbouwkundige als een milieuvergunning vereist is — is er een koppeling van de bouwvergunning aan de milieuvergunning: de stedenbouwkundige vergunning is geschorst zolang geen definitieve milieuvergunning is verkregen en omgekeerd.

Een geïntegreerd mobiliteitsbeleid streeft ernaar een grotere invloed te kunnen uitoefenen op het vergunningsbeleid. In het kader van de effectenbeoordeling van een geplande constructie kunnen de mobiliteitsaspecten op effectieve wijze aan bod komen. Dit zal op zijn beurt doorwegen in de beslissing van toekenning van de vergunning.

²⁰⁷ "Memorie van toelichting bij het besluit van de Brusselse hoofdstedelijke Regering tot vaststelling van titels I tot VII van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening die van toepassing op het grondgebied van het Brussels hoofdstedelijk gewest van 3.6.1999, *B.S.* 9.7.1999, p. 26.146.

²⁰⁸ "Memorie van toelichting, *o.c.*, p. 26.146.

²⁰⁹ De G.S.V. heft o.a. volgende bepalingen op: het K.B. van 21.10.1985 tot uitvaardiging van een algemene bouwverordening inzake de aanleg van wegen voor voetgangersverkeer, *B.S.* 12.12.1985 of nog M.B. van 12.8.1982 tot vaststelling voor het Brussels gewest van de voorwaarden van toegankelijkheid voor alle gebruikers van de wegen voor voetgangersverkeer waarop de toelage van de gemeente betrekking hebben (*B.S.* 10.9.1982).

Wij zullen hier in vier etappes te werk gaan. Eerst behandelen wij de lijst van de handelingen die aan een stedenbouwkundige vergunning zijn onderworpen. Dan gaan wij in op de vergunningen die onderworpen zijn aan een effectenbeoordeling. Vervolgens bekijken wij het bijzonder statuut van de vergunningen aangevraagd door publiekrechtelijke rechtspersonen of betreffende werken van openbaar nut. Tenslotte eindigen we met de werken en handelingen die wegens hun geringe omvang zijn vrijgesteld van vergunning.

3.2. De handelingen onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning

De O.P.S. bepaalt in artikel 84, § 1 welke handelingen en werken het voorwerp moeten uitmaken van een stedenbouwkundige vergunning (die afgeleverd wordt door het College van Burgemeester en Schepenen).²¹⁰ Het toepassingsgebied ervan is ruim. Ook stedenbouwkundige verordeningen (gewestelijke of gemeentelijke) kunnen een vergunning opleggen voor de uitvoering van handelingen en werken. Dit is het geval wanneer de werken niet voorzien zijn door artikel 84, paragraaf 1. Wel kan de Regering een lijst²¹¹ van handelingen vaststellen die vrijgesteld zijn van vergunning wegens hun geringe omvang. Voor deze werken en handelingen kan een stedenbouwkundige verordening weliswaar geen vergunning opleggen (art. 84, § 3, O.P.S.).

De overheden, bevoegd inzake stedenbouw, kunnen, met in achtneming van het evenredigheidsbeginsel, aan de aangifte van de vergunning de *stedenbouwkundige lasten* verbinden die zij (artikel 86 O.P.S.). Deze lasten kunnen o.m. buiten de nodige financiële waarborgen voor de uitvoering ervan, de verwezenlijking op kosten van de vergunningsaanvrager van wegen, groene ruimte, openbare gebouwen en van woningen bevatten.²¹² Zoals reeds gezegd

²¹⁰ Volgende werken kunnen slechts mits een vergunning uitgevoerd worden:

1. bouwen, grond gebruiken voor het plaatsen van één of meer vaste inrichtingen, reclameinrichtingen en uitgangsborden inbegrepen (...);
2. verbouwen van een bestaande bouwwerk met uitzondering van instandhoudings- en onderhoudswerken (...);
3. herbouwen;
4. het gebruik of de bestemming van een goed geheel of gedeeltelijke wijziging, zelfs als deze wijziging geen werken vereist; (...);
5. het reliëf van de bodem aanzienlijk wijzigen;
6. ontbossen;
7. hoogstammige bomen vellen;
8. ontginnen of vegetatie wijziging van elk gebied waarvan de bescherming noodzakelijk wordt geacht door de Regering;
9. een grond behoorlijk gebruiken voor:
 - a) het O.P.S.laan van één of meer gebruikte voertuigen, van schroot, van materiaal of afval;
 - b) het parkeren van voertuigen, wagens of aanhalingswagens voor reclaimedoeleinden inbegrepen;
 - c) het plaatsen van één of meer verplaatsbare inrichtingen die door bewoning kunnen worden gebruikt, zoals woonwagens, kampeerwagens, afgetankte voertuigen, tenten.

Er is evenwel geen vergunning vereist voor het kamperen met verplaatsbare inrichtingen op een kampeerterein in de zin van de wetgeving op het kamperen.

²¹¹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11.1.1996 tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de medewerking van een architect, B.S. 9.2.1996.

²¹² E. BREWAEYS, *Stedenbouw in Brussel*, C.D.P.K. - Libris - 3, 1998, blz. 26 en 27.

zijn werken aan wegen in principe eveneens onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning.²¹³

3.3. De voorafgaande effectenbeoordeling²¹⁴

De ordonnantie onderwerpt een aantal projecten aan een voorafgaande effectenbeoordeling. Deze effectenbeoordeling verplicht de overheid haar beslissing te toetsen aan de milieueerslag van de voorgenomen projecten²¹⁵.

Deze mechanismen versterken onmiskenbaar het in aanmerking nemen van milieugevolgen in de gemeentelijke planning. De vraag is echter in hoeverre deze impactevaluatie voldoende rekening houdt met mobiliteitseffecten van de verschillende projecten. Een geïntegreerd beleid zal dan ook in het locatiebeleid van de activiteiten rekening houden met de resultaten van de effectrapportage. Mobiliteitseffectrapportage zal dan hoofdzakelijk de meetbare en effecten op korte termijn op het bestaande verkeers- en vervoerssysteem meten. Deze toetsing behoort tot het niveau van de afstemming van een bedrijfstype (mobiliteitsprofiel) en een locatietype (bereikbaarheidsprofiel, aangevuld met een mobiliteitsprofiel.²¹⁶

De effectenbeoordeling is evenwel slechts een informatieprocedure en het is de overheid die uiteindelijk beslist, behoudens de eventuele toetsing van de redelijkheid van de beslissing.

Onder effecten van een project verstaat men rechtstreekse of onrechtstreekse en permanente effecten op korte en lange termijn van een project op:

1. de mens, de fauna en de flora;
2. de bodem, het water, het lucht, het klimaat, het geluid en het landschap;
3. de stedenbouw en het onroerend erfgoed;
4. het sociale of economische vlak;
5. *de globale mobiliteit*;
6. de wisselwerking tussen deze factoren.

Artikel 111 A, paragraaf 1 van de O.P.S. voorziet een voorafgaande *effectenbeoordeling* voor de openbare en particuliere projecten die o.m. door hun omvang, aard of ligging het leefmilieu of het stedelijk milieu ingrijpend kunnen aantasten of die belangrijke, sociale of economische gevolgen kunnen hebben. Ook de impact op de mobiliteit neemt zij hier derhalve in overweging.

Enkel de ontwerpen van vergunning vermeld in bijlage A (zie bijlage I.D.) en B (zie bijlage I.D.) van de O.P.S. zijn onderworpen aan een effectenbeoordeling.²¹⁷

²¹³ Brussel, 28 juni 1976, *R.W.*, 1976-77, 1906.

²¹⁴ zie o.a.: V. HAENEN, "L'évaluation des incidences sur l'environnement en région Wallonne et Bruxelloise" in M. PÂQUES (cord.), "*Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement*", volume XVII mei 1997, édition Formation permanente CUP-1997, p. 83 en verder; B. JADOT, "Actualité du droit bruxellois de l'environnement", in *L'urbanisme à Bruxelles*, Brussel, 1992, p. 101 en volgende. R. VEKEMAN, "Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen", *Recht en Praktijk*, Nr. 5A, Kluwer, 1999, 551.

²¹⁵ J. SAMBON en N. de SADELEER, *o.c.*, p.205.

²¹⁶ R. HOUTHAEVE, "Locatiebeleid, grondslag voor de interventie van de ruimtelijke planning inde mobiliteit", 11, in R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBBER, de link tussen Ruimtelijke planning en een Duurzame Mobiliteit*, Universiteit Gent, p. 157.

²¹⁷ De voorafgaande effectenbeoordeling werd ingevoerd bij ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brussels Hoofdstedelijk gewest (*B.S.* 01.08.1992, err.. *B.S.* 12.09.1992)²¹⁷ en werd opgegeven bij ordonnantie van 5 juni 1997 tot wijziging van de

De projecten opgesomd in bijlage A van de ordonnantie zijn onderworpen aan een *effectenstudie* (Etude d'incidence). Het gaat voornamelijk om projecten waarvoor richtlijn 85/337-CEE een effectenbeoordeling oplegt. Daarnaast zijn een aantal projecten toegevoegd met een belangrijke impact op het stedenbouwkundig milieu.

Bijlage B van de ordonnantie somt de projecten op die aan een *effectenverslag* (Rapport d'incidence) zijn onderworpen. De effecten van deze projecten zijn meer lokaal.

a) De projecten onderworpen aan een effectenstudie.

De effectenstudie is een wetenschappelijke analyse van een project door een persoon als dusdanig erkend door de Regering²¹⁸. Artikel 111.I van de O.P.S. bepaalt uit welke minimale analyse de effectenstudie moet bestaan. De Regering heeft in ieder geval de bevoegdheid om de inhoud van de effectenstudie nader te bepalen of aan te vullen of er de voorstellingsmodaliteiten van te bepalen.

Bijlage A van de ordonnantie maakt een onderscheid tussen drie categorieën van projecten die dergelijke effectenstudie moeten ondergaan. Het gaat om een aantal projecten waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist, om projecten die onderworpen zijn aan een milieuvergunning (opgesomd in bijlage I.A. van de ordonnantie betreffende de milieuvergunning) en tenslotte om een aantal ontwerpen van bijzondere bestemmingsplannen. Voor de eerste twee categorieën moet de verlening van een vergunning zijn voorafgegaan door een milieu- of stedenbouwkundig attest. Het is de bedoeling de effectenbeoordeling zo vroeg mogelijk in de procedure op te leggen.

De effectenstudie wordt op disparate wijze gebruikt in het kader van het vergunningbeleid. Wel wordt er meer en meer rekening gehouden met het mobiliteitsprofiel van een onderneming. De mobiliteitseffecten van een project worden principieel wel onderzocht. De kwaliteit van het onderzoek zal echter dikwijls afhankelijk zijn van de deskundigheid van diegene die de mobiliteitseffecten onderzoekt.

Een weigering van een stedenbouwkundige vergunning gemotiveerd op een negatieve mobiliteitseffectrapportage blijft nog een uitzondering. Dit is nochtans een te exploiteren piste.

b) De projecten onderworpen aan een effectenverslag.

ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en tot opheffing van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zie momenteel de artikelen 58bis A tot 58bis E en 111 A tot 111V van de O.P.S..

²¹⁸ Artikel 2 van het besluit van 29 januari 1998 betreffende de erkenning van de opdrachthouder voor de effectenstudies (B.S., 3 april 1998) bepaalt dat om als opdrachthouder voor de effectenstudie te worden erkend, elke natuurlijke persoon of rechtspersoon over bekwaamheden moet beschikken in volgende wetenschappelijke disciplines:

1/ gezondheid van de mens	6/ lucht
2/ fauna en flora	7/ lawaai
3/ bodem	8/ ruimtelijke ordeningsstedenbouw en onroerend erfgoed
4/ grondwater	9/ de socio -economische domeinen
5/ oppervlaktewater	10/ mobiliteit

De vergunningen voor de projecten van de bijlage A 1 en 2 moeten niet noodzakelijkerwijze voorafgegaan zijn van een stedenbouwkundig of milieuattest.

Het indienen van zo'n attest brengt automatisch een effectenverslag met zich mee. Het effectenverslag is in feite een effectenstudie in verkorte vorm. Het rapport is voorgesteld naar een analoog schema dan dat van de voorbereidende nota bij de effectenstudie (Art. 111.Q).

Het verslag wordt opgesteld door de aanvrager. Binnen de 30 dagen na de indiening van de aanvraag, gaat het Bestuur over tot onderzoek van het effectenverslag en wijst het de gemeenten aan waarin het openbaar onderzoek moet plaatsgrijpen. De onderzoekscommissie wordt bijeengeroepen en in uitzonderlijke omstandigheden kan de overlegcommissie de Regering een effectenstudie te laten verrichten.

c) De bijzondere bestemmingsplannen

Krachtens bijlage A.3 van de ordonnantie moeten volgende projecten het voorwerp uitmaken van een *effectenstudie*.

- Ontwerpen van bijzondere bestemmingsplan voor de aanleg van bovengrondse kantoorruimten voor een totaal van meer dan 50.000 m² voor zover het gepland aantal m² aan bovengrondse kantoren 25% hoger ligt dan het bestaand aantal m² aan kantoorruimten
- Ontwerp van bijzonder bestemmingsplan voor de aanleg van een parking met meer dan 500 parkeerplaatsen, voor zover het gepland aantal plaatsen 25% hoger ligt dan de bestaande plaatsen.

Alle andere projecten worden krachtens bijlage B. 2 onderworpen aan een *effectenverslag*.

3.4. VERGUNNINGEN AANGEVRAAGD DOOR EEN PUBLIEKRECHTELIJKE RECHTSPERSOON OF BETREFFENDE WERKEN VAN OPENBAAR NUT.

In verband met de aanduiding van de rooilijn langs de grote wegen en in verband met de beslissingen betreffende de aanleg van nieuwe verkeerswegen of tracéwijzigingen, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen gelden dezelfde regels als bij de behandeling van de aanvragen van particulieren. Wat betreft de behandeling van de aanvragen van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen en de aanvragen betreffende sommige werken van openbaar nut, zijn die regels niet uitdrukkelijk in de O.P.S. opgenomen. Het gaat echter om bevoegdheden die inherent verbonden zijn met het beheer van de genoemde wegen.

Artikel 139 van de O.P.S. bepaalt dat wanneer een door de Regering aangewezen publiekrechtelijke rechtspersoon een vergunning aanvraagt, deze in afwijking van artikel 84 en 89 wordt afgegeven door de gemachtigde ambtenaar, op voorwaarde dat aanvraag rechtstreeks verband houdt met de hoofdopdrachten van de instelling, of wanneer ze betrekking heeft op het aanleggen van installaties, pijpleidingen en leidingen van openbaar nut of nog wanneer de aanvraag betrekking heeft op de uitvoering van een project van openbaar nut bedoeld in artikel 67ter (de prioritaire actieprogramma's). Voor dit laatste geval mag de gemachtigde ambtenaar de vergunning slechts afgeven na eensluidend advies van het College van Burgemeester en Schepenen.

Het mechanisme van de "openbare" vergunningen heeft tot doel te vermijden dat een gemeente de mogelijkheid zou hebben een ontwerp uitgaande van een andere instelling te verhinderen of te dwarsbomen en anderzijds om te verhinderen dat de gemeente over haar eigen aanvraag zou beslissen. Deze voorzorgen zijn blijkbaar niet weerhouden in hoofde van het Gewest, wanneer zij zelf om een vergunning verzoekt

3.5 Werken vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning.

De Ordonnantie geeft twee categorieën van werken en handelingen aan die vrijgesteld zijn van stedenbouwkundige vergunningen: het gaat enerzijds om **instandhouding- en onderhoudswerken** (artikel 84, § 1, 2_) en anderzijds om werken en **handelingen** waarvoor wegens hun **geringe omvang** geen vergunning vereist is en die als dusdanig opgenomen zijn in de lijst door de Regering vastgesteld²¹⁹ (artikel 84, § 2, van de O.P.S.). Er weze herinnerd dat een stedenbouwkundige verordening op laatst genoemde werken en handelingen geen vergunning kan opleggen. Daarnaast zijn er bepaalde werken en handelingen die wegens hun geringe omvang vrijgesteld worden van het *advies* van de gemachtigde ambtenaar (artikel 117) of van de *medewerking* van een architect (artikel 4, 3de lid van de wet van 20.2.1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect).

Sommige werken op de openbare weg zijn eveneens vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning op voorwaarde dat ze niet afwijken van wettelijke en verordenende bepalingen (inzonderheid de gewestelijke stedenbouwkundige verordening), en zij geen aanvulling zijn van de werken waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is:

1. voor zover de handelingen en werken geen wijziging inhouden van de essentiële kenmerken van het dwarsprofiel, de vernieuwing van de wegfundamenten en van het wegdek, bermen, kantstenen en stoepen met uitzondering van de wijzigingen van wegverhardingen in natuursteen;
2. de vernieuwing of de verplaatsing zonder wijziging van de essentiële kenmerken van het dwarsprofiel, van de bijbehorende elementen zoals sporen, vangrails en kantstenen;
3. de plaatsing, vernieuwing of geringe verplaatsing van de inrichtingen voor waterafvoer zoals grippels, straatkolken, riooldeksels, riolen en collectoren van minder dan 1,25 meter hoogte;
4. de plaatsing, vernieuwing of geringe verplaatsing van kabels, buizen en leidingen die zich bevinden in de openbare ruimte;
5. de voorlopige proefaanleg van wegen voor een maximum duur van 2 jaar.

Daarnaast geeft artikel 4 van het betrokken Besluit nog een vrijstelling voor een werken en handelingen aan wegen op voorwaarde dat zij geen aanvulling zijn van de werken onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning, niet afwijken van de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen of die door hun groot aantal hun karakter van geringe omvang niet verliezen.²²⁰

²¹⁹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 januari 1996 tot bepaling van de handelingen en werken die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar of van de samenwerking van een architect, *B.S.*, 9 februari 1996.

²²⁰ 1. de kleine aanlegwerken van de ruimte bestemd voor voetgangers en fietsers die de plaatselijke verruiming en de verbetering van het esthetisch aspect ervan of de veiligheid van de gebruikers beogen;

2. de aanlegwerken van ruimte bestemd voor beplantingen;

3. het plaatsen, het verplaatsen of het verwijderen van volgende inrichtingen of elementen:

Een vergunning is vereist van zodra de essentiële kenmerken van het dwarsprofiel van een gemeenteweg gewijzigd is. Vooraleer het College van Burgemeester en schepenen overgaat tot het instellen van de procedure, moet de *gemeenteraad* terzake een beslissing nemen. Het is nl. de gemeenteraad die over een algemene en exclusieve²²¹ bevoegdheid beschikt over het gemeentewegennet²²². Deze werken kunnen echter uitdrukkelijk geregeld worden door de bijzondere bestemmingsplannen. Het voordeel hiervan is dat deze plannen aan een voorafgaande effectenbeoordeling zijn onderworpen.

Het overgrote deel van kleine onderhouds- en beheerswerken ontsnappen echter aan de vergunningsprocedure en kunnen als dusdanig ook niet onderworpen worden aan een effectenstudie of verslag. Deze werken kunnen worden geregeld door gewestelijke of gemeentelijke stedenbouwkundige vergunningen.

Sectie 4 EVALUATIE

A. De complexiteit van de Brusselse stedenbouwkundige regelgeving.

De interacties tussen ruimtelijke ordening, infrastructuurbeleid en mobiliteitsbeleid vormen een complex gegeven. Deze objectieve complexiteit wordt in het Brussels Gewest bovendien nog versterkt door een ruimtelijke ordeningsrecht die op zich overmatig ingewikkeld is. De moeilijke “toegankelijkheid” van deze rechtstak en de gebrekkige uitvoering ervan maken er een ondoorgrondbaar geheel van. Zo stelde HAUMONT in 1992 dat “Le risque encouru du fait de la complexité du droit de l’environnement et de l’urbanisme est important puisque, sans même

-
- a/ de al dan niet verlichte verkeerstekens met inbegrip van het onderstel ervan, de portalen uitgezonderd, alsmede de beveiliging ervan tegen het verkeer, met uitzondering van de verkeerstekens groter dan 2 m²;
 - b/ de vaste of mobiele voorzieningen ter beperking van het verkeer of het parkeren;
 - c/ de controlesystemen voor het parkeren of het verkeer zoals parkeermeters, uurmeters, radars, camera's;
 - d/ de systemen voor het parkeren van tweewielers;
 - e/ de bijbehorende elementen van al dan niet ondergrondse technische installaties zoals elektrische bedieningskasten voor verkeerslichten of straatverlichting, praatpalen, hydranten (bornes d’incendie), bedieningskasten voor televisiedistributie;
 - f/ de zitbanken, tafels, afvalbakken, telefooncellen, kleine fonteinen, plantenbakken;
 - g/ de installaties voor openbare verlichting;
 - h/ de wachthuisjes voor de reizigers aan de halte van het openbaar vervoer voor zover hun hoogte 2.5 meter niet overschrijdt en zij per module van 8m² bodemoppervlakte, niet meer dan twee reclameinrichtingen van elk maximum 2m² bevatten;

- 4. het aanbrengen of het wijzigen van verkeerstekens op de grond;
- 5. het plaatsen, verplaatsen of het verwijderen van verkeersdrempels.

²²¹ R.v.St., Roberti de Winghe, n° 22.389, 25 juni 1982.

²²² Artikelen 117 en 135 van de Gemeentewet.

caricaturer la pratique, on observe des situations proches du non-droit”²²³. De complexiteit is echter minder verantwoord wanneer zij het gevolg is van een gebrekkige wetgevende reflexie²²⁴.

De leesbaarheid van stedenbouwkundige bepalingen vergt een uitgebreide juridische kennis. LINDEMANS stelt terecht dat de Brusselse stedenbouwwetgeving “geen regelgeving op mensenmaat meer is” en dat “de gevaren voor vergissingen of vergetelheid groot zijn”²²⁵.

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt deze complexiteit daarenboven benadrukt door spanningsvelden tussen de beleidsplannen: intragewestelijk, tussen het gewestelijk en het gemeentelijk niveau, maar ook in de relatie met de andere gewesten.

De juridische ondoorzichtigheid en bovenhaalde spanningsvelden maken inhoudelijke verschuivingen mogelijk tussen de hogere en de lagere plannen, die opgesteld zijn door een andere of een latere Regering of gemeenteraad, waarvan de politiek-ideologische vertegenwoordiging dikwijls vergaand verschilt.

Als eerste voorbeeld hiervan verwijzen we naar de inhoudelijke verschuiving tussen het GEWOP (en het Gewestplan) en de daaropvolgende ontwerpen van G.B.P. waarbij duidelijk is getornd aan de “permeabiliteit” van de gemengde zones - waar huisvesting principieel beschermd dient te worden -, tegenover de expansie van kantooroppervlakten. De toelaatbare kantooroppervlakte wordt in de opeenvolgende plannen vergroot (zie bijlage I.C.).

Als tweede voorbeeld, dat meer rechtstreeks verband houdt met het mobiliteitsbeleid, nemen we het tweede ontwerp van G.B.P. die opnieuw een politiek invoert waarbij wordt geïnvesteerd in de ondergrondse communicatienetwerken - die in het algemeen als nefast, te duur en auto-aanmoedigend worden beoordeeld - ten nadele van het (goedkopere) bovengrondse netwerk. Het G.B.P. voert opnieuw een metroverbinding in met AZ VUB (dat niet aanwezig was in GEWOP of IRISplan), en laat de meeste geplande en nog aan te richten bovengrondse tramlijnen terzijde, ook al werden deze uitdrukkelijk voorzien in het GEWOP en het IRIS-plan.²²⁶

B. De moeilijke integratie van de verkeersplanologie in de stedenbouwplannen.

In de verschillende plannen wordt de integratie nagestreefd van de verkeersplanologie en de planning inzake ruimtelijke ordening. Aan de hand van 2 voorbeelden, de functionele organisatie van het wegennet enerzijds en het locatiebeleid anderzijds, zal aangetoond worden dat deze integratie niet op evidente wijze verloopt.

1. Maatregelen van aanleg van de verkeerswegen en bodembestemmingsbepalingen

²²³ F. HAUMONT, “Le nouveau droit Bruxellois de l’urbanisme: vers un meilleur environnement bâti et non bâti? ”, 226, in F. HAUMONT, M. UYTENDAELE, *L’urbanisme à Bruxelles*, Editions du Jeune Barreau de Bruxelles, 1992, 240.

²²⁴ M. PAQUES, “La flexibilité des règles et des plans”, 74, in O. JAMAR (Ed.), “*L’urbanisme dans les actes*”, Bruxelles, Bruylant, 1998, 21-75.

²²⁵ D. LINDEMANS, “De hiërarchie van de aanlegplannen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overhoop gegooid?”, *T.R.O.S 1998*, 589.

²²⁶ Zie ook G. MAISSIN, *Le développement urbain entre “global” et “local”. Une étude de cas à partir du Plan Régional de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale*, onuitg., Facultés des sciences économiques, sociales et politiques - Université Catholique de Louvain, 151.

1.1 De hiërarchisering van het wegennet

De specialisatie die het GEWOP invoert voorziet in de **onderverdeling van het wegennet in een wijknet, een interwijkennet en een gewestnet**²²⁷. Deze functionele specialisatie van de wegen dient voornamelijk om het sluipverkeer te weren uit het wijknet en het interwijkennet²²⁸. Daarnaast moet de specialisatie ook dienen om de reïssnelheid en de geregelde doortocht van het openbaar vervoer te bevorderen en om de verplaatsingen van fietsers en voetgangers aan te moedigen. In geval van conflict tussen de twee doelstellingen moet steeds de volgende finaliteit van de maatregel voor ogen gehouden worden: **de druk van het gemotoriseerd verkeer in de stad verlichten**²²⁹ of nog, een halt toe te roepen aan de overconsumptie van gemotoriseerd vervoer.

Het Gewestelijk Bestemmingsplan verduidelijkt en expliciteert deze functionele hiërarchie (Zie bijlage 2). De principiële hiërarchie tussen de verschillende wegen wordt opgesteld volgens volgende principe: de kanalisatie van de belangrijkste verkeersstromen naar de ondergrondse wegen of de centrale wegen en het enkel toelaten van plaatselijk verkeer op de zijwegen:

- de centrale rijwegen van een vak zonder wegtunnel of de ondergrondse rijwegen vallen onder de grootstedelijke wegen,
- de centrale rijwegen boven een wegtunnel of de rijwegen die toegang geven tot een tunnel zijn hoofdwegen ;
- de laterale wegen maken deel uit van een wijknet ;

De parlementaire stukken bepalen dat het begrip "gewestnet" in het G.B.P. enkel gebruikt wordt als aanduiding van één van de niveaus van de hiërarchisering van de wegen. Dat betekent geenszins in de huidige situatie dat het beheer van de betreffende wegen tot de bevoegdheid van het gewest behoort. Het juridisch-administratief statuut van deze wegen wat betreft hun beheer, hun onderhoud, hun aanleg, de algemene wegen, de politie van het verkeer etc... blijft onveranderd. Het beheer van zowel het wijknet als van het interwijkennet moet op termijn in handen van de gemeenten vallen, met uitzondering van de voornaamste assen voor het openbaar vervoer tramlijnen en voornaamste assen voor het openbaar vervoer, terwijl het gewestnet beheerd zou worden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarnaast moeten de gemeenten in overleg met de naburige gemeenten en met het Gewest de verzamelwegen vastleggen in de gemeentelijke ontwikkelingsplannen.

De filosofie van het ontwerp van G.B.P. bestaat uit de *"de coherente integratie van de krachtlijnen van het mobiliteitsbeleid in het beleid van de ruimtelijke ordening"*. Het G.B.P. geeft derhalve de maatregelen inzake de **inrichting** van de belangrijkste verkeerswegen. *Het vormt aldus het wettelijk kader voor de ruimtelijke ordening*²³⁰. Voor het gewestnet

²²⁷ - Het wijknet bestaat uit verzamelwegen (die inkomend verkeer in de wijk ontvangen) en plaatselijke wegen (30 km/u). De woonfunctie primeert op de verkeersfunctie.
- Het interwijkennet is bestemd voor stedelijk vervoer, voor korte en middellange afstanden. Ook hier moet de erf functie overheersen over de verkeersfunctie (50 km/u).
- Het gewestnet omvat de hoofdwegen, grootstedelijke wegen en autosnelwegen.
Compensatiemaatregelen moeten worden uitgewerkt om de leefbaarheid van de grote wegen te verbeteren.

²²⁸ Zie Hoofdstuk I.2 IRIS — PLAN, mei 1999, p. 4; Voor een analyse van het mobiliteitsbeleid in Brussel zie ook : P. VANSEVENANT, "Verkeer en vervoer in Brussel", *Ruimtelijke Planning* 1995, Katern 4, Kluwer, 125.

²²⁹ Punt 13.2.1., Krachtlijnen, GEWOP, o.c., p. 103.

²³⁰ Ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan, gedachtenwisseling, parlementaire stukken, B.H.R., Gewone zitting 1997-98, 6 oktober 1998, nr. A-293/1 p.83.

worden “compensatiemaatregelen” voorzien, zoals premies voor geluidsisolatie “wanneer de hinder een bepaalde drempel overschrijdt en deze niet kan beperkt worden door een heraanleg van de openbare ruimte of door de regeling van het verkeer”.²³¹

1.2. De integratie van weghiërarchie en de bodembestemming

De juridische draagkracht van de weghiërarchie in het GEWOP is louter richtinggevend. In het G.B.P. zullen een aantal van deze bepalingen **bindende kracht** krijgen, zoals bvb. de kaart van de wegen en de hiërarchie (Zie Sectie 3, B, 2.2). De aanduiding van de wijkwegen zal in het G.B.P. geen bindende kracht krijgen, ook al gebeurt dit niettemin *de facto* wel onrechtsreeks, door deze wegen niet op te nemen in de lijst van de gewest- of interwijkenwegen.

Het administratief statuut van het wegennet blijft hierdoor ongewijzigd. Het beheer van het wegennet, de classificatie van de verschillende wegen en hun functionele hiërarchie bepaald door de verschillende plannen ressorteren uit een verschillende administratieve politie. Deze blijven fundamenteel onafhankelijk.

We hebben gewezen op het feit dat de bodembestemmingsplannen (G.B.P. en B.B.P.) wel de maatregelen van aanleg voor de verkeerswegen vermelden. Dit zijn de vormelijke en inhoudelijke inrichtingsvoorwaarden aan dewelke de handelingen en werken aan deze wegen moeten voldoen. Het **verkeersnet wordt echter niet gelijkgesteld met een bodembestemmingsgebied**.

De functionele hiërarchie geeft slechts weinig aanwijzingen in verband met de inrichting van deze wegen en bepaalt niet werkelijk hun bestemming, noch hun functies. De plannen bepalen bijvoorbeeld geen minimale of maximale verkeersstromen, geven geen aanduidingen betreffende de inrichting van de oppervlakte in functie van het bijzonder gebruik ervan. Men had bijvoorbeeld verschillende inrichtingsvoorwaarden kunnen verbinden aan markten, wandelstraten, enz... Voor marktplaatsen had men bijvoorbeeld duidelijke richtlijnen m.b.t. de parkeerplaatsen kunnen geven. Daarenboven valt op dat de concrete voorwaarden van de plannen aan de verschillende wegen in functie van hun kwalificatie in gewest- of interwijkenet schaars en weinig specifiek zijn.

De integratie van de bodembestemmingsbepalingen, de zonering en de functionele hiërarchie van de wegen, is slechts op geringe wijze doorgevoerd. De kwalificering van de verschillende wegen in het kader van de doorgevoerde hiërarchisering werd vooral doorgevoerd met het oog op hun verkeersfunctie, waarbij in principe rekening is gehouden met de bestemming van de zones die ze doorkruisen, en de leefbaarheid ervan, maar zonder juridisch afdwingbaar te zijn. Hun interdependentie is gering.

Deze scheiding tussen de verkeersaspecten van het wegennet en de bodembestemmingsbepalingen zoals doorgevoerd door het tweede ontwerp van G.B.P. wordt daarenboven versterkt door de rechtspraak van de Raad van State. In het arrest 73.500 “asbl association des comités de quartiers uclois et antoine” van 6 mei 1998. In dit arrest heeft het hoogste administratieve rechtscollege geoordeeld dat de classificatie van een weg als hoofdweg niet in strijd was met de bestemming van verhoogde bescherming van de huisvesting van de onroerende goederen erlangs gelegen. De classificatie van de Winston Churchillaan in Ukkel als Hoofdweg (Gewestweg) werd betwist omdat de bodembestemmingkaart van het GEWOP (toen verordenend) de aanliggende zones definieerde als zones met verhoogde beschermin. Deze

²³¹ Punt 2.5.1.3., Uitvoering, GEWOP, o.c., p. 26

bodembestemming heeft onder andere tot hoofdbedoeling om het transitverkeer in de betreffende wijken te verhinderen. Als verantwoording hiervoor heeft de Raad van State verwezen naar de in het GEWOP voorziene compensatiemaatregelen tegen de hinder veroorzaakt door het gewestnet zoals bv. de geluidsisolatiepremie dat wordt toegekend “wanneer de hinder een bepaalde drempel overschrijdt en deze niet kan beperkt worden door een heraanleg van de openbare ruimte of door de regeling van het verkeer”.(Punt 2.5.1.3. uitvoering, GEWOP, p. 26).

Men kan zich evenwel afvragen welke de rechtspraak van de Raad van State was geweest indien het GEWOP geen compensatiemaatregelen had voorzien. Kan men hieruit afleiden dat de functionele wegehierarchie en de bodembestemming van de verschillende plannen fundamenteel onafhankelijk zijn?

1.3 Conclusie

De leefbaarheidsaspecten, of meer in het algemeen, de stedenbouwkundige aspecten van het wegennet werden in grote mate achterwege gelaten in de bodembestemmingsplannen en aan de vrije appreciatie van hun beheerders gelaten. De functionele hiërarchie van de wegen heeft slechts een marginale invloed op de werkelijke aanleg of inrichting van de verkeersweg.

Een verdere integratie is echter indekbaar. De vraag stelt zich of een verruiming van de bodembestemmingsbepalingen tot de verschillende functioneel gehiërarchiseerde wegen niet zou leiden tot een betere in overwegingname van de leefbaarheidsaspecten ervan.

2. het locatiebeleid

2.1 Het locatiebeleid in de verschillende plannen: de intenties

Het locatiebeleid wordt door de verkeersplanologie als essentieel onderdeel gezien van het verkeers- en vervoersbeleid. In de Brusselse plannen wordt dit beleid in de planontwikkeling samengevat in een drietal doelstellingen²³²:

- 1) Groepering van de gebouwen om de versnippering van de stad tegen te gaan, hetgeen onverenigbaar is met een renderende organisatie van het openbaar vervoer.
- 2) Diversificatie van de functies om monofunctionele ruimtes tegen te gaan
- 3) Aanpassing van de locatie van de activiteiten M.a.w. de integratie van het mobiliteits en stedenbouwbeleid.

De hoofdoorzaak van woningverdringing is te vinden in de kantoorvestiging. Ongeveer 16% van de kantoorwerkstelling is ondergebracht in gebouwen die oorspronkelijk een andere bestemming hadden. Daarnaast is de tewerkstelling in de typische kantoorsectoren in expansie. Het GEWOP wilt de spontane uitzwerming van kantoren in woonwijken een halt toeroepen en zelfs terugschroeven met een vierde, dus tot 2.5% brengen²³³.

De **theoretische onderbouw** van de bundeling van kantoren in bepaalde perimeters vindt zijn oorsprong in het Nederlandse ABC-locatiemodel. Trefwoorden bij de omschrijving van het locatiebeleid zijn ‘*bereikbaarheidsprofiel*’ en ‘*mobiliteitsprofiel*’. De verhouding tussen beide

²³² IRIS plan, o.c., p.4.

²³³ Punt 4.5.4. van de Krachtlijnen, GEWOP, p. 43.

profielen wordt bepaald door de wet van vraag en aanbod. Uit een ideale afstemming tussen vervoersmogelijkheden en —behoeften resulteert de meest efficiënte vestiging.

Het ***bereikbaarheidsprofiel*** typeert een locatie wat betreft ontsluitingskenmerken voor de verschillende vervoersmodi, onderscheid wordt gemaakt tussen 3 profielen: A-, B- en C.²³⁴ Deze profieltypen staan in complementair verband. Elk type heeft aantrekkelijke en beperkende kenmerken. De typering/profilering steunt op infrastructurele en /of beleidsmatige uitrusting van de locatie, en is bijgevolg niet statisch. Investerings in de infrastructuur, wijziging van de dienstverlening, het treffen van parkeerregelingen, enz., kunnen een locatie dus van profiel laten veranderen. Niet onbelangrijk zijn de parkeernormen die gekoppeld zijn aan de A- en B-locaties²³⁵.

Onder ***mobilitieitsprofiel*** verstaat het Nederlands model het potentieel openbaar vervoergebruik van werknemers en bezoekers van dat bedrijf of die voorziening.²³⁶ Het GEWOP vermeldt drie belangrijke factoren op basis waarvan de vervoersbehoeften van bedrijven kunnen worden bepaald:

1. de concentratie van tewerkstelling,
2. de intensiteit waarmee de locatie wordt bezocht en
3. de afhankelijkheid van de activiteit die in het bedrijf wordt uitgeoefend van de bereikbaarheid via de weg.

Van de negen perimeters van gewestelijk belang zijn er vooral vier die voor kantoorbundeling bestemd zijn, waaronder het Zuidstation, de Noordwijk, het Weststation.

Volgens de methodologische nota van het G.B.P. werd bij de **bodembestemming** wel rekening gehouden met de bereikbaarheid van de kantoren en van de bedrijven op de weg via het openbaar vervoer. In de tweede kern zou zelfs rekening gehouden zijn met een bereikbaarheid met het openbaar vervoer in meer dan 30 minuten. Hiervoor werd de gemiddelde bereikbaarheid “van deur tot deur” gemeten van het desbetreffende huizenblok naar alle punten van het Gewest met het vervoer.²³⁷

2.2 Het locatiebeleid in de praktijk.

De vernieuwende meerwaarde van het concept van het “locatiebeleid” is de invalshoek die geboden wordt om aan klassieke ordeningsmiddelen (bv. zonerings) inhoud te geven. Het

²³⁴ De bereikbaarheidsprofielen zijn:

Plaatsen met profiel A (grootstedelijke centra en belangrijke stations) zijn volgens het GEWOP bijzonder goed bereikbaar met het stedelijk, interstedelijk en internationaal vervoer.

Profiel B geldt voor locaties die zowel met de auto als met het openbaar vervoer bereikbaar zijn (omgeving van de ringlanen) en

Profiel C voor plaatsen die hoofdzakelijk bereikbaar zijn langs de weg (ring en deel van de kroon).

²³⁵ R., HOUTHAEVE, “Locatiebeleid, grondslag voor de interventie van de ruimtelijke planning in de mobiliteit”, 96, in R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBER, de link tussen Ruimtelijke planning en een Duurzame Mobiliteit*, Universiteit Gent, p. 91

²³⁶ Drie types mobiliteitsprofiel vloeien hieruit voort:

- Profiel A: bedrijven met sterke concentratie van personeel en bezoekers, die nauwelijks afhankelijk zijn van de weg voor de verplaatsingen inherent aan hun activiteit.
- Profiel B: bedrijven met matige concentratie van personeel en bezoekers en eveneens een matige afhankelijkheid van de weg voor hun verplaatsingen.
- Profiel C: bedrijven met kleine concentratie van personeel en bezoekers die evenwel bijzonder afhankelijk zijn van de weg voor hun verplaatsingen en vervoer inherent aan hun activiteit.

²³⁷ Ontwerp G.B.P., Methodologische nota, bijlage 2, 32.797.

locatiebeleid levert in die zin criteria om een toetsingkader (ruimtelijk plan of programma) te ontwerpen, op basis waarvan de vestigingswensen worden beoordeeld naar de geschiktheid (volgens mobiliteitsoverwegingen wel te verstaan) van bedrijfs- en activiteitstypes voor een bepaalde plek. De bereikbaarheidscondities van de plek zijn de grondslag voor dit ruimtelijk toetsingkader. De essentie van een locatiebeleid is het op elkaar afstemmen van bereikbaarheids- en mobiliteitsprofiel: het juiste bedrijf op de juiste plaats. De beïnvloeding van de vestigingsplaats van maatschappelijke activiteiten heeft tot doel de autoafhankelijkheid van de deelnemers aan deze activiteit (werknemers) te verminderen.²³⁸

De evaluatie van de **stedenbouwkundige plannen** toont aan dat er een duidelijk gebrek is aan expliciete profilering in het kader van het locatiebeleid. De wisselwerking tussen de locatie en de kwaliteit van het vervoersysteem is niet of weinig doorgedreven. De locatiekeuzes werden derhalve in geringe wijze bepaald door de bereikbaarheid ervan. De vaststelling van de B en C-zones gebeurde bijna niet. Het ABC locatiemodel is gemakkelijk toepasselijk bij het aanleggen van nieuwe steden of wijken, waar duidelijke locaties kunnen worden bepaald in functie van hun mobiliteit, zoals bv. In Lelystad in Nederland. Tussenkomen in een reeds bestaande stad is veel minder evident.

Het ABC-model wordt eveneens op disparate wijze gebruikt in het kader van het **vergunningbeleid**. In het kader van de effectenstudies en effectenbeoordeling voorafgaande aan de milieu- of stedenbouwkundige vergunningen wordt weliswaar meer en meer rekening gehouden met het mobiliteitsprofiel van een onderneming. De mobiliteitseffecten van een project worden principieel wel onderzocht.

Loutere (mobiliteits)effectrapportage is echter onvoldoende. STUYVEN heeft gewezen op het feit dat locatie- of functiegebonden mobiliteitseffectrapportage (of gelijkaardige mobiliteitsstudies) van zones met congestieproblemen wel een beeld kunnen geven van wat in een beperkte omgeving, of door een aparte functie, kan gedaan worden om de bereikbaarheid te *optimaliseren*, maar dat hierdoor niet in beeld gebracht wordt hoe een duurzame bereikbaarheid ontstaat voor centrale delen van een stadsgewest. Een zuivere *effectenrapportage* mist de creatieve dimensie om locatiegebonden of functiegebonden problemen te overstijgen. Daaraan kan tegemoet gekomen worden door op elkaar afgestemde ruimtelijke en verkeersscenario's op ruimere schaal²³⁹. De eenvoudige modelmatige driedeling in A-, B- en C-locaties is een té gereduceerde weergave van de realiteit. Een toedeling van een plek naar één hoofdtype is in de praktijk niet eenvoudig. Een gekozen locatie is qua bereikbaarheidsvoorwaarden niet isotoop. Bovendien is een variatie in bereikbaarheid binnen de drie hoofdtypes mogelijk, terwijl de types zelf van regio tot regio kunnen verschillen. Vooral de grens tussen het B-locatietype en de andere types blijkt hierbij het minst scherp. In Brussel is het gevaar voor verwatering van deze principes des te groter aangezien de kantooroppervlakten in de gemengde gebieden regelmatig verhoogd worden (zie bijlage I.C.).

2.3. Conclusie en voorstellen

De **praktische realisatie** van het locatiebeleid is in grote mate in de handen van gemeenten. Via bestemmingplannen geven zij een invulling aan het locatiebeleid en kan een gronduitgifte- en parkeerbeleid worden gevoerd.

²³⁸ R. HOUTHAEVE, *ibid.*, 108

²³⁹ K. STUYVEN, "MOBER-rendement stijgt bij actieve ruimtelijke planning. Ervaringen met (verkeers-) planologische studies in Leuven", 153, in : R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBER, de link tussen Ruimtelijke planning en een Duurzame Mobiliteit*, Universiteit Gent.

Het ontbreken van bindende en verordenende mobiliteits- en bereikbaarheidsvoorwaarden in het kader van het vestigingsbeleid van de ondernemingen blijft tot nog toe een grote hinderpaal. Het is slechts wanneer deze voorwaarden aanwezig zijn dat men kan spreken over een geïntegreerd beleid.

Zo zouden bijvoorbeeld, *de lege feranda*, in de gemeentelijke bestemmingplannen die ter toetsing worden voorgelegd bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de bedrijfsterreinen niet gelegen bij vastgestelde A- of B-locaties (afhankelijk van het gedeelte kantooroppervlakte) kunnen worden geweerd.

In het kader van het vergunningsbeleid zou men eveneens objectieve en afdwingbare maatstaven per bestemmingszone als vestigingsvoorwaarde kunnen bepalen. Een bedrijf zou bijvoorbeeld hieraan slechts kunnen ontsnappen als er een aantoonbaar gebrek aan capaciteit heerst in de A- en B-locaties. Dit veronderstelt natuurlijk dat het Gewest op duidelijke wijze de locaties zou determineren in functie van hun mobiliteits- en bereikbaarheidsprofiel, wat tot nu niet het geval is.

Het locatiebeleid is echter geen mirakeloplossing. Het kan pas op lange termijn resultaat opleveren. Nederlands onderzoek wees op het feit dat bij de verhuis van bedrijven van een autogerichte locatie naar een locatie ontsloten door het openbaar vervoer, het gebruik van personenwagens niet noemenswaardig daalt. *“Een stringent parkeer- en handhavingsbeleid lijkt op het eerste gezicht dus de spil te moeten gaan vormen van het ABC-locatiebeleid. Symptoombestrijdende en flankerende maatregelen, push-en pullfactoren die vooral effect hebben op korte en middellange termijn zullen dus evenzeer nodig zijn”*.²⁴⁰

3. De grenzen van het Gewest : een hypotheek op een globaal beleid.

1. Het intergewestelijke niveau

Een degelijk beleid inzake mobiliteit overstijgt de wettelijke grenzen van het Brussels Gewest dat slechts 164 km² groot is.²⁴¹ Naast de vraag van de economische leefbaarheid van het gewest stelt zich hier de vraag naar de haalbaarheid van een geïntegreerd beleid.

Het werkelijke stadsgewest Brussel of haar stedelijk leefcomplex, d.i. het gebied waarin de hedendaagse stad zich uitstrekt met zowel de morfologische agglomeratie (het aaneengesloten bebouwd gebied) als de voorstedelijke omgeving (een perifere zone waarin landschappelijk gezien nog plattelandselementen aanwezig zijn, maar functioneel gezien de stedelijke activiteiten overheersen), kan, volgens sommige auteurs²⁴² een oppervlakte van meer dan 40.000 km² hebben, dat betekent dat de grenzen ervan verder reiken dan de huidige provincie Brabant.

Een samenwerkingsakkoord is reeds afgesloten tussen de gewesten op het vlak van mobiliteit. De noodzaak van samenwerking laat zich ook voelen op het gebied van de ruimtelijke ordening.

²⁴⁰ R. HOUTHAEVE, “Locatiebeleid, grondslag voor de interventie van de ruimtelijke planning inde mobiliteit”, in R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBBER, de link tussen Ruimtelijke planning en een Duurzame Mobiliteit*, Universiteit Gent, 96.

²⁴¹ Dit zijn de stad Brussel en de volgende 18 gemeenten: Anderlecht, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joosten-Node, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters-Woluwe, Ukkel, Vorst, Watermaal-Bosvoorde.

²⁴² Zie bvb. C. KESTELOOT, “Vlaams -Brabant als stedelijke periferie: een globale interpretatie van een Lokale problematiek”, in H. MEERT (red.), *VLAAMS BRABANT : wonen en werken in de schaduw van Brussel*, Leuvens geografische papers 6, 1993, 1 e.v.

Dit hoeft niet noodzakelijk door middel van een samenwerkingsakkoord te gebeuren. Men kan zich ook andere cooperatievormen, al dan niet met een *sui generis* karakter inbeelden.

De Commissie voor de institutionele aangelegenheden²⁴³ heeft de nadruk gelegd op het feit dat een multimodaal vervoerbeleid slechts door een onderling overleg met betrekking tot alle vervoersmodi kan worden bewerkstelligd, waaronder ook het vrachtwagenvervoer. In het verslag van 30 maart 1999 van de Commissie wees het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eveneens op het gebrek aan verband of overleg tussen de verschillende gewestelijke plannen (met uitsluiting weliswaar van de conceptie en de exploitatie van een toekomstig voorstadsnet). Vooral betreffende de conceptie en de exploitatie van het autowegennet rond Brussel wordt het gebrek aan overleg aangevoeld. Het overleg bedoeld in artikel 6,§3 bis, 3° van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen zou kunnen uitgebreid worden *“tot alle vervoersmodi en het overleg en de samenwerking tussen alle overheden en alle betrokken gezagsniveaus te bevorderen teneinde een doeltreffend mobiliteitsbeleid te ontwikkelen”*.

2. Het gemeentelijk niveau

Daarnaast hebben we de duidelijke wil gemerkt in de verschillende stedenbouwkundige instrumenten om de mobiliteitsproblemen op globale wijze aan te pakken. Deze wil wordt sterk belemmerd en gehypothecerd door de opdeling van het Gewest in 19 autonome entiteiten, waarvan de grenzen en territoria zich trouwens slechts historisch verantwoorden. Deze problematiek overstijgt natuurlijk van het verkeersbeleid.

Vele voorstellen van vereniging, fusie, coördinatie of samenwerking hebben in de loop der jaren het licht gezien. Geen enkel ervan werd uitgevoerd. Wij noemen er enkele die ons interessant lijken ten titel van voorbeeld, zonder de politieke haalbaarheid ervan nader te onderzoeken:

- Volledige fusie van de 19 gemeenten en gelijktijdige defusie ten voordele van de gedecentraliseerde intracommunale structuren²⁴⁴;
- De overdracht van gemeentelijke bevoegdheden naar de Brusselse agglomeratie;
- Contractualisering van de relaties tussen het Gewest en de gemeenten;
- Wijziging van de gemeentelijke grenzen;
- Het samenbrengen van gemeentelijke diensten²⁴⁵.

²⁴³ *Parl.St.*, Senaat, Verslag van de Commissie voor de institutionele aangelegenheden : “Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren”, 30 maart 1999, zitting 1998-99, 1-1333/1.

²⁴⁴ P. DE BRUYCKER, “Le défi de l’unité Bruxelloise”, in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT, en R. ERGEC (red.), *Het statuut van Brussel*, Larcier 1999, 465.

²⁴⁵ K. DESCHOUWER en J. BUELENS, “Het statuut van de brusselse gemeenten”, in *ibid.*, 439.

CHAPITRE II - LES TRANSPORTS EN COMMUN

Section 1. Cadre légal général

A. Les organismes responsables

Les organismes qui assurent le service des transports en commun à Bruxelles sont :

- la SNCB, pour le trafic effectué entre les gares situées sur le territoire de la Région;
- la STIB, qui gère l'ensemble du réseau des bus, trams et métros.

Pour ce qui concerne les bus, outre les services assurés par la STIB, il faut tenir compte des deux sociétés régionales "extérieures", DE LIJN et TEC, qui parcourent également ce territoire de manière régulière, lorsqu'elles assurent le service de lignes transrégionales.

L'action de ces différents organismes est-elle coordonnée ? Les trajets, les prix, les horaires sont-ils adoptés de commun accord ?

Nous verrons que ce n'est pas encore vraiment le cas à l'heure actuelle.

1. LA STIB

L'ordonnance du 22 novembre 1990

En Région de Bruxelles-Capitale, c'est une ordonnance du 22 novembre 1990 (M.B. du 28 novembre 1990), modifiée par une ordonnance du 19 juillet 1996 (M.B. du 28 août 1996) - qui règle l'organisation des transports en commun propres à la Région.

Il s'agit de l'ordonnance créatrice de la "Société des transports intercommunaux de Bruxelles" (la STIB).

Elle donne notamment pour mission au Gouvernement et à la société nouvellement créée de conclure un contrat de gestion.

Il y est prévu que les prix des titres de transport sont établis par le Gouvernement, sur proposition du Conseil d'administration et dans le respect des principes définis par le contrat de gestion.

La STIB est soumise aux pouvoirs de contrôle du Gouvernement (article 12). Ce contrôle est exercé à l'intervention de deux commissaires, nommés et révoqués par le Gouvernement. Ceux-ci peuvent introduire un recours contre toute décision de la STIB qu'ils estiment contraire à la loi, à l'intérêt général ou au contrat de gestion. Ils peuvent de la sorte en obtenir l'annulation.

Chaque année, le Gouvernement dépose sur le bureau du Conseil de la Région le rapport sur l'activité de la STIB durant l'année écoulée, accompagné des comptes annuels de l'exercice.

Il est intéressant de lire l'article 1er de l'ordonnance:

" Les transports en commun urbains doivent satisfaire les besoins de la clientèle dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Le développement des transports en commun de personnes revêt un caractère prioritaire et doit être encouragé.

Il concourt à l'unité régionale, au développement économique et social, ainsi qu'à l'aménagement équilibré du territoire. En outre, le droit à la mobilité par le transport en commun sera maximalisé".

Le contrat de gestion

Le contrat de gestion de la STIB a été conclu le 23 mai 1996 (entre la STIB et la Région de Bruxelles-Capitale).

Ce contrat de gestion devait venir à échéance le 31 décembre 1999 mais il se voit prolonger pour une durée d'un an au maximum, dans l'attente de la conclusion du nouveau contrat appelé à le remplacer.

Dans les objectifs cibles prévus par le contrat, l'on trouve notamment, au point 4.4, les dispositions suivantes :

- chaque client a accès facilement, sans risque, en marchant moins de 400 mètres, au réseau de la STIB ou au réseau de transports publics complémentaires, de qualité équivalente.

Les itinéraires proposés aux clients visent à maximiser les déplacements sans transit. Les correspondances sont assurées dans de bonnes conditions de sécurité, de confort et de délai.

Le client qui choisit d'utiliser les transports publics n'est pas pénalisé par rapport à l'utilisateur de la voiture, au niveau du temps de déplacement.

- Afin de lui permettre d'organiser son déplacement, le client dispose d'une information au préalable et durant son trajet. Cette information est non équivoque et compréhensible pour les différents segments de marché de la clientèle.

- Le client peut acquérir facilement son titre de transport.

- etc...

A l'article 11, il est prévu que la Région peut faire appel au savoir faire et à l'expérience importante de la STIB en matière de transport, par la conclusion de conventions supplémentaires. La Région de Bruxelles-Capitale s'engage quant à elle à apporter son soutien à la STIB en prenant diverses mesures visant à faciliter l'exécution par celle-ci de ses missions de service public, en s'engageant notamment :

a) à conclure des **contrats de mobilité** avec les communes.

Ces contrats visent à accroître la présence d'agents de police aux points critiques des itinéraires des voiries empruntés par la STIB et à améliorer en général la fluidité sur les grands axes, à lutter contre le stationnement en double file, bref à garantir une intervention positive de la part des agents de police communaux en faveur d'une meilleure mobilité des citoyens, qu'ils se déplacent en transports en commun ou en voiture.

Un cadre réglementaire a été créé pour l'adoption de tels contrats de mobilité : il s'agit de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 1996 déterminant les règles

applicables pour l'octroi de subventions aux communes dans le cadre du contrat de mobilité (M.B. du 28 septembre 1996).

L'objet du contrat est en effet le suivant :

La commune confie à certains de ses agents de police la mission exclusive de garantir la fluidité de la circulation sur les carrefours et certaines voiries prioritaires, en échange d'un subventionnement à 50% par la Région du salaire des policiers affectés à cette mission.

Chaque année, la commune doit établir un rapport circonstancié sur l'exécution du contrat de mobilité en mentionnant notamment les difficultés rencontrées, les améliorations observées et les améliorations souhaitées.

En 1999, l'on peut constater que sept communes ont conclu des tels contrats avec la Région. Il s'agit des communes d'Ixelles, Etterbeek, Uccle, St. Josse, Schaerbeek, Auderghem et Ganshoren.

b) Poursuivre la mise en oeuvre de travaux divers comme : la modernisation des feux de circulation de manière à ce qu'ils puissent être télécommandés, la construction de sites propres (parmi lesquels : bus dans le centre ville, tracé royal, boulevards de ceinture ouest, boulevard de La Cambre, etc.).

La Région s'engage également à mettre en oeuvre une politique de circulation et de stationnement au travers des plans communaux de développement, à promouvoir les plans de transport d'entreprises au sein des entreprises et des administrations bruxelloises, ...

En vertu de l'article 13 du contrat, la Région et la STIB se sont engagées à procéder à une évaluation de l'exécution de ce contrat deux fois par an, dans le courant des mois d'avril et d'octobre. Le rapport de synthèse de ces évaluations doit être communiqué au public.

2. LA SNCB

- *loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des chemins de fer belges, modifiée à plusieurs reprises;*
- *loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques;*
- *arrêté royal du 30 septembre 1992 portant approbation du premier contrat de gestion de la SNCB et fixant des mesures relatives à cette société;*
- *arrêté royal du 25 septembre 1997 portant approbation du deuxième contrat de gestion conclu entre la SNCB et l'État.*

Sur la base de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, chaque organisme d'intérêt public qui doit disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné peut obtenir, moyennant certaines conditions, une telle autonomie par la conclusion d'un contrat de gestion avec l'État. Les organismes visés par ces dispositions sont classés par le Roi parmi les entreprises publiques autonomes. Parmi celles-ci, l'on retrouve la SNCB ²⁴⁶.

²⁴⁶ L'autre entreprise visée est la Poste.

En vertu de l'article 2, l'arrêté portant approbation du premier contrat de gestion de l'organisme peut remplacer les dispositions législatives qui en règlent notamment le statut organique et le mode de fonctionnement.

Selon l'article 3, les règles et conditions spéciales selon lesquelles l'entreprise publique autonome exercera ses missions de service public sont arrêtées dans le contrat de gestion qu'elle conclura avec l'État.

Le contrat de gestion actuel court depuis le 1er janvier 1997 et viendra à échéance le 31 décembre 2001. Il a été approuvé par un arrêté royal du 25 septembre 1997 publié au Moniteur belge le 29 octobre 1997.

Précisions quant au contenu de l'actuel contrat de gestion

Le contrat de gestion actuel prévoit la réalisation d'un plan de transport (réalisé depuis 1998 avec le nouveau plan IC/IR) qui doit comporter notamment une analyse du besoin de mobilité à rencontrer par le mode ferroviaire (article 15). Ce plan doit notamment répondre aux conditions suivantes :

- s'attacher à renforcer les accents de collaboration et de coordination avec les sociétés régionales de transports en commun et les autres autorités compétentes;
- assurer la complémentarité avec tous les moyens de transport de personnes, à savoir : le vélo, la voiture automobile, le taxi et l'avion (article 16).

Le contrat de gestion prévoit la prolongation de l'offre ferroviaire expérimentée sur la ligne 26 durant les jours ouvrables (cette ligne assure des liaisons entre Halle et Vilvorde), dans le cadre d'un accord de coopération du 15 septembre 1993 entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En outre, la SNCB s'engage à entreprendre, seule ou en collaboration, des études relatives au renforcement de la desserte ferroviaire dans et autour des grandes agglomérations afin d'apporter une réponse valable aux problèmes de mobilité qu'elles connaissent.

Toute réalisation est subordonnée à un accord technique préalable avec les Régions concernées sur les normes, notamment acoustiques, à respecter en matière de protection de l'environnement.

La SNCB doit participer à l'étude et, le cas échéant, à la réalisation du projet de RER pour la desserte de Bruxelles et de sa grande périphérie en ayant égard à la nécessité :

- d'un accord sur l'ensemble du projet entre toutes les autorités concernées (permis de bâtir, etc.);
- d'un accord sur la collaboration entre les sociétés de transport participantes et sur la forme juridique dans laquelle l'exploitation horaire serait assurée;
- d'une clarté totale sur l'impact budgétaire et les sources de financement du projet;
- de garanties que le trafic suburbain ne soit développé ni au détriment du trafic interville ni du trafic international, compte tenu, principalement des limitations de la capacité de la jonction Nord-Midi;
- de mesures visant une utilisation plus rationnelle de la voiture automobile.

Modifications envisagées

La nouvelle Ministre fédérale de la Mobilité s'estime fort peu outillée à l'heure actuelle pour garantir que la SNCB respecte les engagements pris et remplisse ses missions dans un esprit de service au public.

Des négociations sont en cours pour une révision de ce contrat de gestion, voire pour une réforme plus fondamentale de la gestion du trafic ferroviaire dans notre pays.

3. DE LIJN:

La société de transport flamande DE LIJN, a vu le jour le 1er janvier 1991 et est le résultat de la fusion de la partie flamande de la société nationale des chemins de fer vicinaux et des sociétés intercommunales de transports d'Anvers et de Gand. La société trouve sa base légale dans le décret du 31 juillet 1990 portant création de la Société de Transport Flamande et ses statuts ont été fixés le 24 octobre 1990. De Lijn est une entreprise publique autonome ayant la Région Flamande comme actionnaire principal. Le reste de l'actionnariat est composé des villes et des communes de la Région.

Le contrat de gestion actuel a été conclu en 1997 pour une durée de 5 ans et viendra à échéance le 31 décembre 2001. Ce contrat de gestion détermine entre autres:

1. les services de transports minimaux, qui doivent être assurés par la Société;
2. la tarification;
3. les droits et obligations respectifs;
4. la répartition entre les unités d'exploitation des subventions d'investissements et d'exploitation;
5. le planning de l'entreprise;

Les tarifs maximum concernant les services réguliers sont soumis à l'approbation de l'Exécutif flamand. Par ailleurs, l'article 34 du décret introduit un système de contrôle intéressant en ce qu'il permet à l'Exécutif, ou le cas échéant au commissaire, d'obliger le conseil d'administration à délibérer dans un délai fixé de toute question qu'il propose si l'intérêt général, le respect des lois et des décrets, ou encore la convention de gestion l'exigent. Enfin, il est conféré un pouvoir de substitution à l'Exécutif flamand si le conseil d'administration ne prend pas de décision dans les délais fixés, ou si l'Exécutif flamand est opposé à cette décision.

La dotation d'exploitation a été fixée pour 1997 à 9,8 milliard FB (dotation de référence). En outre la Société perçoit des subventions supplémentaires (avec un plafond à 450 millions) dans le cadre de la mise en oeuvre des "conventions de mobilités"(mobiliteitsconvenanten), conventions dont les autres partenaires sont les communes et la Région flamande. Enfin, la Région dispose d'un fond particulier d'investissement mis à la disposition de la Société, pour des projets visant à améliorer l'infrastructure multi-modale, ainsi que la qualité du service en général.

L'entreprise est divisée en 5 unités d'exploitation: Anvers, la Flandre orientale, la Flandre occidentale, le Brabant Flamand et le Limbourg. La coordination entre les centres est effectuée par les "services centraux", qui sont situés à Malines.

Ces unités d'exploitation sont revêtues des compétences suivantes:

1. l'élaboration de projets en matière de transports et de l'exploitation dans les limites du budget qui leur est alloué;
2. la gestion commerciale;
3. les affaires du personnel;

4. l'exécution des conventions qui ont été conclues entre les communes et les unités d'exploitation conformément aux conditions générales fixées par l'Exécutif flamand.

La société établit **un plan stratégique d'entreprise** qui précise la politique des transports à long terme, ainsi que de *plans d'action annuels*. Ces plans sont soumis à l'approbation du Ministre de tutelle. Le premier plan stratégique d'entreprise a vu le jour en 1993, et a été actualisé en 1996. Le plan stratégique poursuit les finalités suivantes:

1. l'exécution du contrat de gestion, et en particulier:
 - l'augmentation du nombre d'utilisateurs;
 - l'amélioration de la qualité de l'offre;
2. un fonctionnement interne plus efficace;
3. la défense des intérêts du secteur et de l'entreprise

Nous devons également signaler **l'accord de coopération entre la Société de Transports Flamande, la SNCB et la Région Flamande** conclu le 18 mars 1997 pour le territoire de la Région flamande ayant pour objet d'inciter la coopération entre les parties et d'en organiser son fonctionnement.

Cet accord, ainsi que les accords additionnels qui en découlent, vise, tout en respectant l'autonomie de chacune des parties, à:

1. coordonner les programmes d'investissement de la Région, de la Société de Transports Flamande et la SNCB,
2. coordonner l'offre de transports des deux sociétés;
3. améliorer et faciliter l'échange d'information en vue d'accroître la quantité et la qualité de l'organisation du transport;
4. créer des titres de transports communs;
5. etc..

Outre la possibilité de préciser et d'intensifier les relations entre les parties par le biais d'accords additionnels (Bijakten), la coopération est soumise à une évaluation annuelle.

L'accord prévoit en outre que les parties concluront, en dehors du dossier du RER- Bruxellois, un accord additionnel relatif à l'axe Louvain-Bruxelles dans les 6 mois de la signature du contrat.

Enfin, nous devons également faire mention de **l'avant projet de décret de la Région flamande relatif à l'organisation du transport rémunéré de personnes sur route** (Voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van het bezoldigd verkeer over de weg), qui instaure le principe de **"mobilité de base"** et en fixe le contenu en garantissant une offre minimale de transport public régulier. Cette offre minimale vise tant la fréquence de l'offre que la distance et la proximité des arrêts. L'art. 6 charge la Société de Transport Flamande d'assurer cette tâche.

L'avant projet introduit également le concept de **"gestion de réseau"** (netmanagement), qui est la méthode employée par la Société de Transport Flamande pour opérationnaliser cette mobilité de base. A cet effet la Flandre sera divisée en 12 "régions de transports" chacune composée d'un "noyau de transport" et d'une "zone d'influence". Ce concept de gestion de réseau sera introduit au prochain contrat de gestion de la société. Le décret contient également des dispositions relatives à l'exploitation de la société de transports.

L'avant projet règle par ailleurs également le transport régulier dit "spécial", étant les déplacements domicile-travail, domicile-école ainsi que les déplacements des militaires. Ce

système impose un contrat type entre l'organisateur et le transporteur, ou, à défaut de contrat, soumet l'exploitation de ce type de transport à l'obtention préalable d'un permis. L'avant projet vise également les services de taxi et de location de véhicules avec chauffeur.

Enfin, l'avant-projet crée une nouvelle institution en Région flamande, le Conseil flamand de la Mobilité (**Vlaamse Mobiliteitsraad-MORA**) au sein du Conseil Socio-économique Flamand. Cette institution aura pour fonction de formuler des recommandations et de réaliser des études d'une part, ainsi que d'autre part elle aura, sur requête des autorités désignée, une fonction consultative.

4. SRWT ET TEC

Le groupe TEC ("Transport en commun") est né en 1990 de la réunion des anciennes sociétés STIL, STIV et STIC d'un côté et de la part wallonne de la FNCV de l'autre, dans une nouvelle entité créée au sein de la SRWT (Société régionale wallonne des transports).

La SRWT est un holding chapeautant cinq sociétés d'exploitations : TEC Brabant wallon, TEC Charleroi, TEC Hainaut, TEC Liège-Verviers et TEC Namur-Luxembourg.

Cette société a pour objet, en Région wallonne, l'étude, la conception, la promotion et la coordination des services de transports publics des personnes. Elle a été créée par un décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transports publics de personnes en Région wallonne.

Elle coordonne l'action des diverses sociétés d'exploitation dénommées TEC:

- commandes et achats groupés de matériel roulant et d'équipement pour les différentes sociétés (ainsi que le financement de ses activités);
- action visant à favoriser la création de services communs aux sociétés d'exploitation;
- harmonisation des politiques desdites sociétés concernant la relation de travail individuelle ou collective;
- etc.

Elle assure les relations avec la SNCB ou tout autre organisme national ou international de transport public et est en charge de toute mission d'intérêt général que lui confierait le Gouvernement.

Les statuts de la société de transport en commun (TEC) du Brabant wallon ont été fixés par un arrêté de l'exécutif régional wallon du 30 mai 1991 (M.B. du 10 août 1991). Il s'agit d'une association de droit public dont les actes sont réputés commerciaux et dont le fonctionnement est également régi par le décret du 21 décembre 1989 relatif au service de transports publics de personnes en Région wallonne.

Ces missions doivent être précisées dans un contrat de gestion.

Remarquons qu'une certaine coordination de l'offre existe avec la Région bruxelloise. Par exemple, l'arrêté de l'exécutif du 12 décembre 1990 qui concerne les prix à percevoir pour le transport des voyageurs sur le réseau des TEC prévoit que pour ce qui concerne la zone urbaine de Bruxelles, il est fait application des prix de la STIB approuvés par l'exécutif de la Région bruxelloise.

B. Quelle coordination de l'offre?

1. Situation actuelle de la coordination de l'offre de transports en commun

A l'heure actuelle, la coordination de l'action des diverses sociétés de transport en commun n'est pas satisfaisante.

Citons par exemple, pour nous en convaincre, Michel Hubert, de l'asbl NOMO, qui lors d'un discours prononcé à l'occasion de la table ronde organisée au Parlement européen le jeudi 1er octobre 1998 sur le thème "*Vers une communauté de transport pour les régions urbaines ? Le cas de Bruxelles, capitale de l'Europe*", déclara:

L'absence d'un système structuré, utilisant de manière optimale les atouts de chaque mode génère pour les usagers des pertes de temps parfois considérables et, pour les exploitants, des doubles emplois coûteux (par exemple, le bus 60 de la STIB et le bus 0 de DE LIJN dont les trajets sont largement similaires).

Le mauvais agencement des correspondances dans le temps (horaire) comme dans l'espace (agencement des lieux d'échange), en est un exemple frappant. Des initiatives existent bien (par exemple, la STIB a ajouté un arrêt de tram à la sortie de la halte de tram MEISER) mais ne sont pas systématiques, loin s'en faut (DE LIJN, à l'autre sortie de la même halte, passe sans s'arrêter)...)

Du point de vue des tarifs, il existe :

- certains titres de transport communs entre exploitants : c'est le cas de l'abonnement MTB
- certains titres "passivement" compatibles (titre émis par un exploitant et reconnu par les autres pour continuer un trajet en correspondance mais qui nécessite de disposer du titre émis par l'autre exploitant pour le trajet de retour) : c'est le cas des billets à l'unité et des cartes à voyages multiples sur les réseaux STIB et SNCB à Bruxelles
- des titres combinés, notamment parmi les abonnements, valables à des conditions précises sur des trajets faisant appel à deux transporteurs
- des titres incompatibles, par exemple la carte d'un jour de la STIB.

Bref, au total, même si des rapprochements ont eu lieu, le système existant est compliqué et incapable de séduire des nouveaux clients parmi les non utilisateurs des transports publics.

Du point de vue de l'information et de l'image des transports publics, (...) il n'y a pas de plan de réseau couvrant la région métropolitaine bruxelloise, ni a fortiori d'horaire intégré.

2. Les plates-formes de coordination de l'offre

2.1. Les accords de coopération obligatoires

Nous avons vu plus haut que l'article 92bis §2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 impose aux régions une obligation de conclure des accords de coopération pour le règlement de questions relatives aux services de transports en commun urbains et vicinaux qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région.

Un accord de coopération a ainsi été conclu le 17 juin 1991 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale concernant le transport régulier, de et vers la Région. L'accord contient certaines règles de bonne gestion des lignes interrégionales.

Ainsi, outre le fait que ces lignes doivent être gérées de manière identique aux lignes régionales, il convient de respecter les principes suivants :

- l'amélioration constante du service à la clientèle de façon à promouvoir l'utilisation des transports publics;
- la gestion en bon père de famille;
- la prise en compte des moyens spécifiques de la clientèle et des moyens disponibles.

Toute extension ou création d'une ligne interrégionale doit faire l'objet d'une concertation et d'un accord préalable entre les exécutifs des régions concernées.

L'État fédéral n'est partie pas à cet accord; la SNCB n'est par conséquent pas concernée.

2.2. Les conférences interministérielles

Une conférence interministérielle regroupant les ministres fédéraux et régionaux des transports fut créée sous la précédente législature sous le nom de "C.I.C.I." (I.C.V.I. en néerlandais).

Elle répond à l'exigence de concertation qui figure à l'article 6, §3bis, 3° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, présentée supra.

Plate-forme de discussion épisodique, son efficacité n'a pas vraiment été démontrée.

Elle s'est transformée en 1999 en "Conférence interministérielle pour la Mobilité, l'Infrastructure et les Télécommunications" (C.I.M.I.T. ou I.C.M.I.T. en néerlandais), dont l'objectif est de se réunir régulièrement, sur une base bimensuelle, afin de régler les questions suivantes:

- l'intégration tarifaire;
- le R.E.R.
- la multi-modalité;
- les plans de déplacements;
- la politique du stationnement;
- le permis à points;
- le plan Ozone et les engagements de réduction du CO₂;
- la fiscalité de la mobilité.

Le 30 Novembre 1999, un accord a été conclu lors de la première réunion de cette nouvelle Conférence pour promouvoir l'intégration tarifaire, dont la mise en oeuvre est prévue pour le 1er septembre 2000.

2.3. L'accord de principe entre la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale

Suite aux divers problèmes de coordination rencontrés jusqu'à présent, un accord de principe a été signé le 10 juin 1998 entre la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale (sans la Région wallonne et sans l'État fédéral) pour organiser la coopération en matière de problèmes communs de mobilité.

L'objectif de l'accord est de déterminer les modalités de coopération entre les deux Régions en matière de mobilité.

Les Régions s'y engagent à:

- offrir une solution à la problématique croissante du trafic et de la congestion dans et autour de Bruxelles;
- établir une série de mesures coordonnées en vue de l'amélioration de *"la fluidité routière"* à Bruxelles et dans le territoire urbain flamand autour de Bruxelles.

Ceci se fera en :

- stimulant l'intégration tarifaire entre les différentes sociétés de transport en commun par des actions communes;
- améliorant la fluidité des transports urbains et régionaux;
- commençant la réalisation de la partie "réseau tram et autobus" du RER;
- favorisant l'utilisation des transports en commun;
- étudiant conjointement l'aménagement de parkings "park & ride" dans les deux Régions;
- établissant des accords de coopération entre les sociétés de transports en commun concernés;
- examinant conjointement la faisabilité de l'introduction de redevances régulant la congestion;
- rédigeant une liste commune de priorités;
- assurant une harmonisation optimale des différentes initiatives en cours.

Les parties s'engagent en outre à établir ensemble un schéma directeur pour Bruxelles et pour le territoire urbain flamand autour de Bruxelles, qui résultera en un plan de suivi et d'action communs.

Cet accord ne peut porter préjudice à l'autonomie des Régions et il convient de veiller à ce que l'accord de coopération du 17 juin 1991 entre les Régions en matière de lignes transfrontalières soit respecté.

Concernant les actions prévues, soulignons encore:

- l'intégration tarifaire

Deux zones pourraient être créées (une zone urbaine et une zone suburbaine) pour lesquelles des tarifs communs seront adoptés, de manière phasée.

- la télécommande des feux de circulation

Il est convenu que les mesures prises en matière de télécommande des feux de circulation soient réciproques, c'est-à-dire que les véhicules de la STIB soient équipés du matériel adéquat pour influencer les feux de circulation sur le territoire flamand et vice versa.

- un engagement pour une politique active de gestion en matière de stationnement en général et de dégagement des sites propres pour trams et autobus et des arrêts des transports publics en particulier. Pour le financement des mesures prises, il est convenu de se baser sur un principe de territorialité.

En ce qui concerne les infrastructures dédiées aux sites propres, le principe de l'introduction d'une *redevance d'utilisation* à payer par la société de transport faisant usage de ces infrastructures est approuvé. Ainsi, la STIB devra payer un droit d'utilisation, à convenir, à la Région flamande pour l'usage des aménagements qui seraient effectués par la VVM (Vlaams vervoer maatschappij).

Enfin, les deux parties sont d'accord sur le principe que la circulation sur les routes d'accès, y compris le ring autour de Bruxelles, "doit être gérée à partir de centres de gestion de la mobilité qui échangent toutes les informations".

Parmi les projets minimaux repris en annexe, l'on trouve :

- les modalités pratiques d'une navette entre le parking C et le métro Heysel;
- une étude relative à l'implantation optimale de parkings de transit, combinés avec des transports en commun efficaces sur divers axes de pénétration dans Bruxelles;
- la desserte de l'AZ - VUB par le métro;
- la desserte des abords de l'OTAN et de l'aéroport par tous les moyens de transport;
- une étude relative à la diminution de l'impact du trafic pénétrant Bruxelles sur la fluidité de la circulation sur le ring;
- le renouvellement des voies des trams.

2.4. Les accords conclus pour promouvoir le rôle de capitale de Bruxelles

L'accord de coopération conclu en 1993 entre l'Etat et la Région bruxelloise en vue de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles porte notamment sur les travaux liés à l'extension et à la rénovation du réseau de la STIB et leurs conditions financières.

Un nouvel avenant est en voie de négociation.

Section II.Des perspectives?

A. Une conférence interministérielle plus dynamique?

Voy.supra (Section I, 2.2).

B. Un groupement d'intérêt économique?

Dans son rapport de synthèse, le syndicat d'étude RER propose de mettre en place un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) qui coordonnerait l'action des quatre sociétés des transports publics concernés par l'exploitation du futur RER, à savoir : la SNCB, la STIB, DE LIJN et TEC.

Son rôle serait de déterminer les détails de l'offre de transport (réseau, fréquence), de répartir les prestations, centraliser les rentrées financières et développer un système de billetterie harmonisé, redistribuer les gains aux sociétés effectuant le transport, de diffuser une information complète (à propos de tout le réseau) auprès des usagers, etc...

Cette formule bénéficie de l'assentiment du nouveau Secrétaire d'État bruxellois en charge des questions de mobilité, qui cite comme modèle idéal le système mis en oeuvre à Vienne

(Autriche): un tarif, un livret reprenant tous les horaires, un logo, mais avec malgré tout autant de sociétés de transport différentes qu'à Bruxelles²⁴⁷.

C. Une communauté de transport pour Bruxelles ?

Source : Luc Lebrun, "*Vers une communauté de transport ?*", allocation présentée le jeudi 1er octobre 1998 au Parlement européen lors de la table ronde "*Vers une communauté de transports pour les régions urbaines ? Le cas de Bruxelles, capitale de l'Europe*".

Selon l'asbl NOMO, il serait pertinent de créer deux institutions pour régler l'offre de transport à Bruxelles :

1. Un "Syndicat" qui serait composé de l'ensemble des autorités publiques ayant une tutelle sur les transports publics, à savoir l'État fédéral et les trois Régions ainsi que, éventuellement, les communes concernées. Ce syndicat définirait les lignes directrices de l'offre et des tarifs, et déterminerait le budget.

2. Une "communauté des transports", groupement d'intérêt économique, doté de la personnalité juridique, qui rassemblerait les exploitants. Son rôle serait de :

- définir avec précision l'offre de transport (réseaux, amplitude et fréquence des dessertes, correspondances);
- répartir les prestations en découlant entre les exploitants;
- centraliser les recettes du trafic collectées par les exploitants;
- rémunérer les exploitants en fonction de leurs prestations;
- assurer la politique d'information et de promotion du système de transport;
- mettre à disposition un système de billetterie ou du moins en garantir la compatibilité matérielle et logicielle.

D.D'autres pistes pour une amélioration de la situation actuelle?

Nous avons vu dans le Partie II (chapitre consacré aux mécanismes de coopération) que les lois de réformes institutionnelles soumettent les pouvoirs publics à des obligations de coopérer pour garantir la bonne coordination et la promotion du transport public.

Ces obligations semblent avoir été prises à la légère jusqu'à un passé récent: seule une conférence interministérielle a été mise sur pied, sans grande efficacité semble-t-il et les divers accords conclus sont des "engagements à mieux faire" dont les modalités d'application ne sont pas précisées. De plus, le dernier accord conclu ne lie que Bruxelles et la Flandre, alors que le problème de la mobilité doit également être résolu avec la SNCB (et donc l'État fédéral) et la Région wallonne.

Il apparaît assez clairement aujourd'hui que si l'on veut avoir une politique de transport public cohérente, il faut que les quatre sociétés concernées agissent de concert, soit volontairement (mais la pratique a démontré que ce ne se faisait pas), soit de manière forcée, mais comment?

²⁴⁷Voy. R. Delathouwer, discours prononcé en guise de clôture du colloque organisé le 3 décembre 1999 par l'A.B.D.E., le CEDRE et le CIRT sur "Les aspects juridiques de la mobilité dans le cadre d'un développement durable".

La formule adoptée en Région wallonne où nous avons vu qu'un holding appelé la SRWT chapeaute les diverses sociétés d'exploitation dénommées TEC nous conforte dans l'idée qu'il convient de ne pas raisonner en termes de "droits acquis" ou de situation irrémédiablement figée lorsque l'on aborde la question de l'organisation de l'offre de transports en commun sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale: cet exemple nous montre en effet qu'une réorganisation profonde est envisageable même si l'on se trouve en présence de divers gestionnaires commerciaux titulaires des missions de services publics.

L'ambition n'est pas ici de fusionner l'action des sociétés oeuvrant sur le territoire, ce qui ne semble pas possible puisque, si l'on considère les bus, nous sommes confrontés à des sociétés, TEC et DE LIJN, dont l'organisation générale concerne bien sûr également les services offerts dans les Régions wallonne et flamande. Il n'est pas question non plus, sous prétexte de rendre les choses plus simples, de faire stopper les bus de ces sociétés aux frontières du territoire couvert par la STIB...

L'idée qui nous paraît juridiquement la plus intéressante est la création, déjà envisagée plus haut, d'une institution-coupole qui aurait un pouvoir de décision sur les questions essentielles de la coordination: tarifs, coordination des horaires, des trajets, partage des haltes, etc...la gestion matérielle et commerciale effective étant laissée aux partenaires occupant déjà le terrain. Quelle en devra être la forme juridique précise? Notre ambition n'est pas de répondre ici à cette question précise, vu que la réponse nous semble trop dépendante de données d'ordre pratique et politique dont nous ne disposons pas. Contentons-nous de dire que la formule est envisageable juridiquement...

Précisons enfin que si, à l'heure actuelle, les partenaires commerciaux disposent d'une certaine autonomie de gestion à l'égard des pouvoirs publics, ils doivent en principe remplir les obligations, à l'égard des usagers, qui se trouvent dans leurs contrats de gestion, en termes de qualité du service offert notamment. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils mieux faire respecter ces obligations? Quels sont leurs pouvoirs réels à l'égard du partenaire privé? Il s'agit là de questions cruciales, mises au grand jour récemment dans le cadre des relations qu'entretient nécessairement notre Ministre fédéral des transports avec la SNCB.

Cette question du contrôle de l'exercice effectif des missions de service public imparties aux gestionnaires commerciaux des transports en commun ne peut être oubliée lorsque seront abordées les questions de la meilleure coordination de l'offre et la nécessité de créer une éventuelle institution-coupole responsable de toutes les questions de coordination.

Chapitre III - Instruments en matière fiscale

Nous dressons ci-dessous la liste des taxes frappant, directement ou indirectement, les véhicules affectés au transport de personnes ainsi que la liste des diverses déductions fiscales à l'impôt sur les revenus qui sont liées au mode de déplacement des contribuables.

En introduction, pour avoir une idée de ce que représentent ces taxes au regard de l'ensemble des recettes fiscales de la Belgique, il est intéressant de consulter l'état des lieux présenté ci-dessous.

Trafic automobile et fiscalité - état des lieux

Source : rapport du "groupe de travail sur la fiscalité automobile", mars 1997, page 8

En 1997, le parc automobile belge comptait 5,6 millions de véhicules de tous types, dont 4,3 millions de voitures et 800.000 véhicules utilitaires. La croissance moyenne est d'environ 2,5% par an. Cette croissance annuelle résulte de la vente de quelques 450.000 véhicules neufs et du déclassement de 350.000 véhicules usagés.

La part relative des véhicules diesel de tourisme est passée en dix ans de 20 à 33% du parc et représente actuellement près de 50% des ventes de véhicules neufs. Dans le même temps, la part des véhicules à essence a baissé de 80 à 66%, tandis que les véhicules équipés au LPG passaient de 1,2 à 0,4%.

La consommation annuelle de carburant automobile s'établit à :

- 2,850.000 millions de tonnes d'essence.
- 4 millions de tonnes de diesel.
- 0,05 millions de tonnes de LPG.

Les recettes fiscales globales en 1996 provenaient de :

- 165 milliards de francs belges d'accises et de TVA sur les ventes de carburant dont 70 milliards de diesel et 80 milliards de l'essence.
- 70 milliards de francs belges de la TVA sur les ventes de véhicules et de pièces de rechange, les entretiens et réparations.
- 44 milliards de la taxe de circulation et des taxes additionnelles réparties à 50% entre le parc "essence" (2,9 millions de véhicules, 66%) et le parc "diesel" (1,4 millions, 33%). Dans ce total, les taxes additionnelles sur les véhicules diesel représentent 10 milliards, soit 23%, et celles sur les véhicules LPG, 100 millions, soit 0,23%.
- 12 milliards de taxes et de redevances sur les primes d'assurances.

- 7,7 milliards de la taxe de mise en circulation.

- Une douzaine de milliards d'origine diverse (droits de douane, autoradio, immatriculation, amendes, etc.).

Soit plus de 300 milliards de francs.

En 1996, l'ensemble des recettes fiscales de la Belgique s'est élevé à 2,279 milliards de francs; dont la part provenant de la fiscalité automobile s'élève à un peu plus de 1/8e.

Section 1. Les taxes

Nous présentons ci-dessous les taxes suivantes:

- La TVA (qui pèse tant sur les carburants que sur les véhicules)

Pour ce qui concerne les carburants:

- Les accises
- La cotisation sur l'énergie

Pour ce qui concerne les véhicules:

- La taxe de mise en circulation
 - La taxe de circulation
 - La taxe complémentaire LPG
 - La taxe compensatoire des accises (pour les véhicules roulant au diesel)
 - La taxe sur les assurances
 - L'eurovignette
 - Les taxes communales sur le stationnement
- la taxation via l'impôt sur le revenu
- la taxation de l'usage privé des voitures d'entreprises

A. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA est un impôt sur le chiffre d'affaires qui est supporté, en définitive, par le consommateur final et qui est perçu par étapes successives, à savoir lors de chaque transaction dans le processus de production et de distribution²⁴⁸. L'impôt est proportionnel au prix de vente hors TVA. Les taux varient en fonction de la nature du bien ou du service taxés.

Lors de l'achat d'un véhicule neuf, une TVA de 21% sera due sur le prix de vente (que ce soit le prix-catalogue ou le prix convenu). Les véhicules d'occasion vendus de particulier à particulier ne sont plus soumis à la TVA depuis 1993.

²⁴⁸Code TVA, art. 1er .

Une TVA de 21% est également due à l'achat des carburants.

Les services de transport de personnes sont quant à eux soumis à une TVA de 6 %, à l'exception des transports maritimes et aériens qui sont exemptés de la taxe.

CONSTATIONS

Tous les véhicules particuliers neufs sont soumis à un même taux de TVA.

B. Les droits d'accises sur les carburants

Loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, M.B. 1er août 1997.

Les accises sont des impôts fédéraux sur la consommation de certains produits à l'intérieur du pays, qui sont dus au moment de leur production ou de leur importation en vue de la consommation²⁴⁹.

1. Le régime général des accises

La perception des droits d'accises est réglementée à l'échelon européen par la directive 92/12/CEE du 25 février 1992 qui est principalement transposée en droit national par la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accises.

La directive instaure un régime nouveau qui garantit désormais la libre circulation des produits soumis à accises.

Cette directive est applicable aux huiles minérales, à l'alcool, aux boissons alcoolisées et aux tabacs manufacturés. Les États membres sont libres de prélever des accises sur d'autres produits, pour autant que cette taxation ne donne pas lieu à des formalités liées au franchissement d'une frontière (art.3, al.2, de la directive). La Belgique a mis en oeuvre cette faculté par l'adoption d'accises sur le café et sur les boissons non alcoolisées.

Diverses catégories d'accises peuvent être distinguées :

- les accises communautaires, imposées pour les produits précisés ci-dessus;
- les accises nationales, propres à la Belgique, prélevées sur le café et les boissons non alcoolisées.
- les accises ordinaires ou normales, qui sont applicables pour le territoire dit UEBL (Belgique-Luxembourg) (perçues sur l'alcool, la bière, le vin, les boissons fermentées et autres, les produits intermédiaires, les huiles minérales et les tabacs manufacturés);
- les accises spéciales ou autonomes, valables seulement en Belgique.

2. Les accises sur les huiles minérales

²⁴⁹Tiberghien, op.cit., p.868

Loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accises sur les huiles minérales, M.B. 20 novembre 1997.

AR du 22 décembre 1998 modifiant les dispositions légales concernant la structure et les taux des droits d'accises sur les huiles minérales, M.B. 31 décembre 1998

Les droits d'accises sur les huiles minérales (c'est-à-dire les produits relevant des codes "NC..." énumérés par la loi, article 1er) utilisées comme carburant sont les suivants²⁵⁰:

	Droit d'accise	Droit d'accise spécial	Total en francs
Essence au plomb	11.900,- BEF	10.360,- BEF	22.260,- BEF
Essence sans plomb	9.900,- BEF	10.010,- BEF	19.910,- BEF
Pétrole lampant utilisé comme carburant	11.900,- BEF	10.360,- BEF	22.260,- BEF
Gasoil utilisé comme carburant	8.000,- BEF	3.700,- BEF	11.700,- BEF
Fuel lourd Gaz de pétrole liquéfiés et méthane utilisé comme carburant	0,- BEF	0,- BEF	0,- BEF

Tout produit, à l'exception du gaz naturel, utilisé, destiné à être utilisé ou mis en vente comme carburant, comme additif ou en vue d'accroître le volume final des carburants est taxé comme un carburant.

Une exonération du droit d'accises est accordée pour les huiles minérales utilisées comme carburant pour la navigation aérienne et pour la navigation dans les eaux communautaires.

Une exonération est également accordée pour les huiles minérales utilisées sous contrôle fiscal dans le cadre du transport de personnes et de marchandises sur les réseaux ferroviaires²⁵¹.

Le gasoil utilisé comme carburant est exempté de l'accise spéciale à concurrence de 2.000,- BEF par ml à 15° lorsqu'il est destiné aux besoins de sociétés de transport en commun régional.

CONSTATATIONS

L'usage du diesel est favorisé: les accises sont réduites de moitié par rapport à l'essence. Elles sont réduites pour les sociétés de transport en commun.

Les carburants utilisés pour la navigation aérienne et (dans certaines conditions) le transport ferroviaire ne sont tout simplement pas soumis à accises.

Les carburants gazeux sont exemptés d'accises.

C. La cotisation sur l'énergie

²⁵⁰ Art.7

²⁵¹ Art.16, §2.

Loi du 22 juillet 1993 instaurant une cotisation sur l'énergie en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi, M.B. 29 juillet 1993.

La cotisation sur l'énergie est un impôt indirect qui frappe la mise à la consommation ou l'utilisation, dans le pays, de carburants, de combustibles fossiles et d'énergie électrique quelle que soit son origine (art. 1er).

En ce qui concerne les carburants, la cotisation est fixée comme suit:

Produit	Taux par 1000 l à 15°C
Essences avec et sans plomb	550 F
Pétrole lampant utilisé comme carburant routier	550 F
Gasoil routier	0 F
Gaz de pétrole liquéfiés utilisés comme carburant	0 F
Autres	0 F

Pour l'électricité, le tarif basse tension est de 55F par MWh alors que le tarif haute tension est de 0F.

La cotisation est exigible lors de la mise à la consommation dans le pays, selon les règles concernant les accises (dans le cas des carburants).

Des exonérations sont prévues, en cas de non soumission aux droits d'accises par exemple.

CONSTATATIONS Le diesel et les carburants gazeux ne sont pas soumis à la cotisation sur l'énergie. Seuls l'essence et le pétrole lampant sont taxés.

D. La taxe de mise en circulation (TMC)

Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, titre V

La taxe de mise en circulation est une taxe qui doit être acquittée lorsqu'un véhicule est mis en circulation sur la voie publique ou utilisé en Belgique, que ce soit pour la première fois ou lors d'un changement de propriétaire. Il s'agit donc d'une taxe liée à la personne.

Sont notamment concernés: les voitures, les voitures mixtes, les minibus et les motocyclettes.

Quelques définitions

- Voiture : véhicule dont l'habitacle est uniquement aménagé pour le transport de 8 personnes au maximum, le conducteur non inclus.

- Voiture mixte : véhicules qui sont conçus pour servir à la fois au transport de personnes (maximum 8 + le conducteur) et au transport de marchandises . Sont

notamment visés : les "breaks", "stations-wagons" et les véhicules de la catégorie "tous terrains".

- Minibus : toute voiture conçue et fabriquée pour le transport de personnes qui, lorsqu'elle est utilisée pour le transport rémunéré de personnes, ne peut comporter plus de 8 places assises (+ le conducteur) et qui est équipée d'une carrosserie du même type que les camions légers ou les autobus.

Pour ces véhicules, la taxe sera perçue lors de leur immatriculation, c'est-à-dire lors de leur inscription au répertoire Matricule de l'Office de la circulation routière.

Le montant de la taxe est fixé sur base de la **puissance** du moteur (exprimée en CV fiscaux et en kilowatts; la taxe est fixée au montant correspondant le plus élevé):

Nombre de CV	Nombre de KW	Taxe
De 0 à 8	0 à 70	2500 F
9 et 10	71 à 85	5000 F
11	86 à 100	20 000 F
De 12 à 14	101 à 110	35 000 F
15	111 à 120	50 000 F
16 et 17	121 à 155	100 000 F
Plus de 17	Plus de 155	200 000 F

Elle varie cependant également en fonction de l'**âge** du véhicule: plus la période écoulée entre une première immatriculation et la nouvelle demande est importante, moins la taxe est élevée. Les réductions prévues sont en effet les suivantes:

Période écoulée depuis la première immatriculation	Pourcentage de la taxe à acquitter (en %)
1 à < 2 ans	90
2 à < 3 ans	80
3 à < 4 ans	70
4 à < 5 ans	60
5 à < 6 ans	50
6 à < 7 ans	40
7 à < 8 ans	30
8 à < 9 ans	20
9 à < 10 ans	10
10 ans et plus	2500 F (minimum)

Aucun centime additionnel sur cette taxe ne peut être prélevée par les communautés, régions, provinces, agglomérations ou communes.

CONSTATATIONS:

La TMC est donc plus élevée:

- pour les voitures dont le moteur est puissant
- pour les voitures neuves

Elle ne tient pas compte de critères tels que la consommation de carburants ou les émissions atmosphériques

E. La taxe de circulation (TC)

Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, titre II

La taxe de circulation est une taxe annuelle établie sur les véhicules servant au transport routier de personnes ou de marchandises.

Le redevable de la taxe est le propriétaire, l'exploitant, le locataire ou tout autre utilisateur habituel du véhicule.

Pour les voitures automobiles, l'assiette de la taxe est déterminée en fonction de la **puissance** du véhicule exprimée en CV (la puissance imposable est égale à quatre fois la cylindrée du moteur, en dm³).

Au 1er juillet 1998, les taux applicables étaient les suivants :

Nombre de CV	Taxe annuelle décime additionnel non compris	Taxe annuelle décime additionnel compris
4 CV et moins	2.064,- F	2.270,- F
5 CV	2.580,- F	2.838,- F
6 CV	3.732,- F	4.105,- F
7 CV	4.872,- F	5.359,- F
8 CV	6.024,- F	6.626,- F
9 CV	7.176,- F	7.894,- F
10 CV	8.316,- F	9.148,- F
11 CV	10.788,- F	11.867,- F
12 CV	13.260,- F	14.586,- F
13 CV	15.732,- F	17.305,- F
14 CV	18.204,- F	20.024,- F
15 CV	20.676,- F	22.744,- F
16 CV	27.084,- F	29.792,- F
17 CV	33.492,- F	36.841,- F
18 CV	39.900,- F	43.890,- F
19 CV	46.296,- F	50.926,- F
20 CV	52.704,- F	57.974,- F
par CV supplémentaire	2.880,- F	3.168,- F

Les voitures mises en circulation depuis plus de 25 ans ne sont soumises qu'à une taxe annuelle de 919 BEF (*taux 1997*).

Des exonérations sont notamment prévues pour les véhicules des services publics et pour les taxis et voitures donnés en location avec chauffeur. Les camionnettes et camions de plus de cinq ans d'âge bénéficient de 25% de réduction.

CONSTATATIONS

Le critère principal pour le calcul de la TC est la puissance du véhicule.

Elle ne prend pas en compte le bon état technique du véhicule et la composition de ses émissions, etc.

Les très anciennes voitures bénéficient de réductions importantes.

Des exonérations sont prévues pour les voitures et minibus des services publics, ainsi que pour les transports en commun

F. La taxe de circulation complémentaire pour installation au LPG

Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, articles 12 et 13

Il s'agit d'une taxe annuelle prélevée sur les véhicules équipés d'une installation au LPG, en remplacement d'un impôt indirect LPG.

Le montant de la taxe dépend à nouveau de la **puissance fiscale** du véhicule.

Max. 7 CV:	3600 F
8 à 13 CV:	6000 F
Plus de 14 CV:	8400 F

Ces montants ne sont ni indexés ni majorés d'un décime.

Diverses exonérations de la taxe sont prévues, notamment pour les voitures et minibus des services publics et des transports en commun. Les services de taxis y sont toutefois soumis.

CONSTATATION

Globalement, la taxe LPG reste moindre que ce que coûterait au conducteur des droits d'accises sur le carburant.

Des exonérations sont prévues pour les voitures et minibus des services publics, ainsi que pour les transports en commun

G. Taxe compensatoire des accises sur les véhicules à moteur diesel

Loi du 20 décembre 1995, M.B. 23 décembre 1995; Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, titre VI

Il s'agit d'une taxe annuelle prélevée sur les voitures, voitures mixtes et minibus fonctionnant au diesel.

Elle fut édictée pour compenser la hausse des droits d'accises sur l'essence décidée fin 1995, à laquelle le diesel échappa pour préserver le secteur économique du transport; les camions n'y sont pas soumis.

Le montant de cette taxe supplémentaire dépend à nouveau de la puissance fiscale du véhicule.

Taux:

Nombre de CV	Voiture de moins de 5 ans
4 CV	978,- F
5 CV	1.224,- F
6 CV	1.770,- F
7 CV	2.310,- F
8 CV	2.856,- F
9 CV	3.402,- F
10 CV	3.942,- F
11 CV	5.118,- F
12 CV	6.288,- F
13 CV	11.184,- F
14 CV	17.268,- F
15 CV	19.608,- F
16 CV	25.692,- F
17 CV	31.764,- F
18 CV	37.836,- F
19 CV	43.908,- F
20 CV	49.992,- F
par CV supplémentaire	2.724,- F

Les voitures de plus de 25 ans qui sont toujours en circulation en sont exemptées et, jusqu'aux périodes imposables commençant au cours de l'année 1999, la taxe est réduite de 25% pour les véhicules mis en circulation depuis 5 ans au moins et dont la puissance imposable dépasse 13 CV.

Les voitures utilisées exclusivement par les services publics et les véhicules utilisés pour les transports en commun de personnes sont également exemptés de la taxe.

Par contre, les véhicules affectés à un service de taxi y sont soumis.

CONSTATATIONS

La taxe frappe les véhicules "de tourisme" roulant au diesel.

Elle vise surtout les voitures neuves et augmente en fonction de leur puissance fiscale.

Les vieilles voitures n'y sont pas soumises et les voitures de plus de cinq ans d'âge sont provisoirement favorisées.

Les bus affectés aux transports en commun ou et les véhicules utilisés par les services publics n'y sont pas non plus soumis.

H. Taxes communales additionnelles

Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, articles 42 et 107.

Des décimes additionnels peuvent être prélevés par les communes sur la plupart des véhicules soumis à la taxe de circulation, sauf certaines exceptions.

Aucun décime ne peut toutefois être prélevé sur la taxe de mise en circulation, sur la taxe complémentaire LPG (sauf pour les motos et mobylettes) et la taxe compensatoire des accises.

I. L'eurovignette

Cette vignette est instaurée conformément à la directive européenne 93/89/CE du 25 octobre 1993 (remplacée par la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999²⁵²) et est réglée par la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par les véhicules utilitaires lourds, signé par divers pays européens en application de la directive européenne précitée.

L'eurovignette, taxe assimilée aux impôts sur le revenu, est un droit d'usage du réseau routier auquel sont assujettis les véhicules transportant exclusivement des marchandises, qu'ils soient ou non immatriculés en Belgique et dont la masse maximale autorisée s'élève à au moins 12 tonnes .

En fonction du nombre d'essieux, le montant de la vignette s'élève, par an, de 30 320 BEF à 50 534 BEF.

CONSTATATIONS

L'idée d'un droit d'usage des routes est donc déjà concrétisé à l'échelle européenne pour ce qui concerne les camions.

J. Taxe sur les contrats d'assurance

Code des taxes assimilées aux timbres

Une taxe annuelle est prélevée sur les contrats d'assurance obligatoires pour les véhicules automoteurs.

Le taux de cette taxe est de 1,4% pour les véhicules automoteurs. Il s'agit d'un taux réduit par rapport au taux normal qui est de 9,25%.

K. IPP

Tout déplacement qui ne peut être comptabilisé dans les frais professionnels déductibles (réels ou forfaitaires) du redevable sera soumis de facto à l'impôt sur le revenu; les déplacements effectués à titre privé ne peuvent en effet être soustraits de la somme globale pour laquelle le redevable doit payer un impôt (IPP).

L. Taxes de stationnement

De nombreuses communes prélèvent des taxes sur le stationnement des véhicules lorsque ce stationnement s'effectue sur la voirie publique (prélèvement via les parcomètres ou les horodateurs, par exemple).

²⁵²J.O. L 187/42 du 20 juillet 1999.

Pour plus de détails, voir infra l'étude de cas sur le stationnement.

M. Péages

Aucun droit de péage n'est prélevé pour l'utilisation effective du réseau routier dans ou autour de Bruxelles.

L'instauration de tels types de prélèvements a toutefois été évoquée sérieusement ces derniers mois par diverses personnalités politiques, notamment dans la perspective de la création du RER. L'incidence probable de cet instrument sur le changement modal (quitter la route pour prendre le train) et sur les ressources financières allouées au développement des transports en commun mérite en effet d'être prise en considération. Ses détracteurs évoquent toutefois des problèmes d'équité (seuls les plus riches resteront sur les routes; seuls les non-bruxellois seront amenés à payer, etc...), les possibilités de fraude et l'absence d'alternative crédible à l'utilisation de la voiture pour de nombreux navetteurs (absence de transports en commun à proximité du domicile, nécessité d'utiliser sa voiture pour conduire et chercher les enfants, etc...).

Techniquement, l'instauration d'un péage routier peut revêtir de nombreux aspects:

- la création de barrières de péage "à la française" sur les axes de pénétration principaux vers la ville et leurs bretelles de sortie, avec le risque toutefois d'augmenter les embouteillages (vu qu'il faut s'arrêter ou du moins ralentir pour payer) et le risque de provoquer un transfert des navetteurs non pas vers le train ou le RER mais vers les éventuelles voies secondaires non payantes (qui seront toutefois très probablement embouteillées également);
- la création de "gares de péages" qui ne nécessitent pas l'arrêt des véhicules, vu que la perception se fait par télépéage; trois techniques seraient disponibles: le micro-ondes, les ondes infrarouges et le GSM/GPS²⁵³;
- l'instauration de systèmes de télépéage sans gares de péage, s'accommodant de vitesses élevées et fonctionnant sur un large espace, si l'avancée de la technique le permet²⁵⁴;
- le péage électronique peut également être installé dans la ville (et non plus sur ses axes d'entrée uniquement): sur le ring, aux principaux noeuds de passage, etc...Ce système suppose une grande fiabilité technique et un système de comptabilité complexe. Il est à l'étude dans diverses grandes villes d'Europe;
- les factures adressées aux citoyens, pour avoir un effet sur les comportements, devraient préciser clairement le coût des trajets effectués; un système forfaitaire (du genre: achat d'une vignette ou d'un permis pour avoir accès à tel réseau) n'aurait probablement aucun effet dissuasif...les automobilistes auraient même tendance à rouler plus pour rentabiliser.
- les tarifs pourront éventuellement être modulés en fonction de l'heure, du jour, du nombre de personnes dans le véhicule, des caractéristiques techniques ("écologiques": en fonction du taux

²⁵³Livret vert de la Commission européenne, COM(95) 691, annexe 4.

²⁵⁴Idem . La surveillance par satellite a été sérieusement évoquée récemment, notamment par la Ministre néerlandaise des transports.

de polluants émis) de ceux-ci, etc...L'on peut également envisager l'instauration de péages qui ne soient pas permanents, sur l'exemple de ce qui se fait en Californie²⁵⁵.

Dans la plupart des cas, la gestion administrative de tels régimes de péage se révélera particulièrement complexe et sera certainement créatrice d'emploi...

L'instauration de systèmes de péage, au coeur de la ville notamment, pose également des questions de respect de la vie privée et d'un "droit à la mobilité", vu le contrôle quasi-permanent qui serait ainsi instauré sur les citoyens se déplaçant en voiture et la possibilité de retracer a posteriori les trajets qu'ils auront effectué...ces aspects ne doivent bien sûr pas être négligés²⁵⁶.

Illustration

Quelques expériences de péages routiers menés dans d'autres grandes villes:

- Singapour: il faut acheter un permis pour avoir accès en voiture à la ville ("area licensing");
- Bergen, Oslo: ils faut acquitter des droits d'entrée pour avoir accès au ring et à la ville, via certains points de passage ("cordon pricing") (instaurés depuis de nombreuses années, la motivation de ces péages était à l'origine le financement du réseau routier);
- Pays-Bas: projets de portes de péage "radiographique" pour les villes de La Haye, Rotterdam, Utrecht et Amsterdam;
- Cambridge: système de maillage électronique en vigueur à titre expérimental.

Citons aussi les initiatives à plus grande échelle:

- Suisse: la vignette pour l'utilisation du réseau autoroutier (forfait annuel pour tout le réseau);
- France: paiement pour l'utilisation des autoroutes (paiement en cas d'utilisation effective, lors de chaque passage)

Nous avons étudié plus haut (voir Partie I, chapitre III), de manière théorique, les conditions juridiques, en termes de compétences, de la création de tels systèmes de péage.

Ajoutons qu'il conviendra bien sûr de justifier les mesures prises au regard des exigences, tant de droit interne que de droit communautaire, de la libre circulation des marchandises, de l'absence de création de frontières économiques intérieures, de la non discrimination, etc... Le préambule de la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 qui fixe le cadre légal dans lequel les États membres peuvent prélever une taxe spéciale (eurovignette) à l'égard des poids lourds qui empruntent leur réseau autoroutier prévoit en outre qu'il convient que la taxation "ne soit pas assortie de formalités excessives"²⁵⁷.

²⁵⁵Peak-period tolls: les péages fonctionnent pendant les heures de pointe. Sur le projet prévu pour le pont de la Baie de San Francisco (pour dissuader l'autosolisme), voir: W. GRANT, *Autos, smog and pollution control*, EE, 1995, p.104.

²⁵⁶Ils seraient d'ailleurs à l'origine de l'abandon du système de péage électronique expérimenté à Hong-kong de 1983 à 1985. Le contexte politique n'était bien sûr pas le même qu'à Bruxelles.

²⁵⁷J.O. L 187/42 du 20 juillet 1999.

Enfin, il convient de faire le lien entre ce type de taxe et le chapitre consacré aux frais déductibles présenté ci-après.

Si l'on souhaite que le coût supplémentaire du trajet effectué (coût augmenté par le péage) se répercute sur le comportement du navetteur, il faut veiller à ce qu'il ne puisse déduire ce coût fiscalement ou se le voir rembourser par son employeur.

Il conviendrait dès lors:

- de ne pas augmenter le forfait des 6 F/km pour les trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail (art.50 CIR): ne pas prévoir une augmentation spéciale pour les "victimes" du péage;

- de ne pas permettre la déduction de ce coût à titre de frais professionnels, pour les trajets effectués dans l'intérêt de la profession (art.66 CIR);

- de ne pas inclure dans les exonérations fiscales les éventuels remboursements de ces frais de péage par les employeurs (art.38 CIR).

Section 2. Les frais professionnels déductibles

A. L'impôt sur les personnes physiques (IPP)

Pour calculer son revenu net, tout contribuable peut déduire de son revenu ses frais professionnels, définis comme étant les frais qu'il fait ou supporte en vue d'acquiescer ou de conserver ses revenus imposables (art.49 CIR). Il doit toutefois:

- soit en justifier la réalité et le montant au moyen de documents probants (= déduction sur base des frais réels)
- soit opter pour le bénéfice d'un montant forfaitaire prédéterminé par la loi.

Le contribuable peut également bénéficier de conditions particulières pour les trajets qu'il effectue entre son domicile et son lieu de travail. Les frais encourus pour ces déplacements ne sont pas considérés comme des frais professionnels.

1. Le bénéfice du forfait légal

1.1. Principe

Les frais professionnels dont le montant n'est pas justifié par des documents probants peuvent être déterminés par un forfait légal calculé en fonction des revenus du contribuable, conformément à l'article 50 du C.I.R.

Préalablement au calcul de l'impôt, le revenu du contribuable sera dans ce cas diminué forfaitairement en fonction d'un pourcentage prédéterminé par la loi.

Il s'agit d'une option qui est souvent choisie par les travailleurs salariés, notamment parce qu'il ont en général peu de frais à supporter eux-mêmes.

Le choix du mode de déplacement aura-t-il une influence sur le montant de ce forfait légal? Non, pas directement.

La seule augmentation du forfait qui soit prévue concerne les travailleurs domiciliés loin de leur lieu de travail et qui parcourent chaque jour de longues distances. En vertu d'un A.R. du 27 août 1993, le forfait est augmenté de 3000 FB quand la distance est de 75 à 100 km, de 5000 FB de 101 à 125 km et de 7000 FB au-delà de 125 km. Quoique ces montants soient peu importants et ne couvrent probablement pas les frais réellement encourus par ces navetteurs, ils consacrent le soutien du législateur à un mode de vie peu durable ...ou plutôt un souci de soulager quelque peu les travailleurs concernés qui n'optent peut-être pas tous de gaieté de coeur pour ces longs déplacements...

Quoiqu'il en soit, cette disposition prouve qu'il est possible de prévoir dans le code une modulation du forfait en fonction d'autres critères que le seul revenu.

L'on pourrait par exemple envisager une augmentation du forfait légal pour toutes les personnes titulaires d'un abonnement aux transports en commun.

En effet, bien des personnes ne bénéficient d'aucun remboursement de leurs titres de transport par leurs employeurs et ne se voient pas "récompensées" fiscalement pour le choix de leur mode de déplacement et leur non-contribution à l'engorgement des villes par l'automobile.

Les personnes qui se voient offrir un remboursement par leur employeur de leurs transports en train, trams ou bus bénéficient effectivement d'une exonération fiscale, dont nous exposons les conditions ci-après.

1.2.Exonérations fiscales en cas de remboursement des titres de transport en commun par l'employeur

Depuis 1993, les *indemnités* octroyées par les employeurs à leurs travailleurs en remboursement des frais de déplacement entre le domicile et leur lieu de travail, sont exonérés d'impôt, partiellement et dans certaines conditions, en vertu de l'article 38, 9°, du CIR.

Le système mis en place vise deux catégories de contribuables:

1. Ceux qui optent pour le forfait légal: toutes les indemnités octroyées par l'employeur, quel que soit le mode de déplacement (auto, moto, train, tram, bus, ou même à pied; pour le vélo, il convient d'opter entre ce régime de l'article 38,9° et celui qui est prévu à l'article 38,14°, voir infra);

2. Ceux qui utilisent les transports en commun, qu'ils optent pour le forfait légal ou la déduction des frais professionnels réels.

En principe, les indemnités octroyées par l'employeur sont exonérées pour un montant maximum de 5.000,- fr. par an.

Les titulaires d'abonnements bénéficient toutefois de conditions d'exonération plus favorables (montant de l'intervention de l'employeur dans le prix d'en abonnement social, tel que fixé par arrêté en exécution de la loi du 27 juillet 1992 - Voy. infra)

De plus, lorsque l'intervention obligatoire de l'employeur est inférieure à 10.000,- fr., l'exonération s'étend toutefois "à l'intervention totale de l'employeur, limitée au prix de l'abonnement social et à un montant maximum de 10.000,- fr."²⁵⁸.

²⁵⁸N.B. : les montants de 5.000,- frs et de 10.000,- frs font l'objet d'une indexation automatique.

Constatations

Le régime de ces exonérations est intéressant mais il appelle les observations suivantes:

- l'exonération des remboursements pour les déplacements en transports en commun est limitée à un maximum; l'employeur qui veut faire "plus" sur une base volontaire ne rend pas un grand service à ses travailleurs, puisque celui-ci sera taxé pour le surplus;
- les éventuelles indemnités pour les déplacements à pied des travailleurs optant pour le forfait légal sont exonérées à concurrence de 5000 F par an seulement; les piétons qui opteraient pour la déduction de leurs frais réels ne bénéficient pas de ce régime;
- les automobilistes et les motards qui se voient rembourser leurs frais de déplacement et qui optent pour le forfait légal bénéficient également d'une exonération de maximum 5 000 F par an;
- le système repose sur l'intervention, obligatoire ou volontaire, des employeurs à l'égard de leurs travailleurs.

1.3. Quels remboursements obligatoires pour l'employeur pour les frais de transport en commun?

Dans quels cas les remboursements envisagés sont-ils obligatoires?

Il convient de distinguer différents types de régimes:

- le régime applicable au personnel des pouvoirs publics
- le régime applicable aux entreprises privées.

1.3.1. Le régime applicable au personnel des pouvoirs publics

a) Régime applicable aux employés des ministères fédéraux et de certains organismes d'intérêt public

Sources : arrêté royal du 2 juin 1998 réglant l'intervention de l'État et de certains organismes publics dans les frais de transport des membres du personnel (M.B. du 11 juin 1998). Cet arrêté abroge l'arrêté royal du 18 novembre 1991, l'arrêté royal du 1er octobre 1992 et l'arrêté royal du 1er mars 1993.

Les membres du personnel des ministères et des organismes d'intérêt public visés par l'arrêté royal du 2 juin 1998 ont droit au remboursement de leurs frais de transport en commun engagés pour les déplacements effectués quotidiennement entre leur résidence et leur lieu de travail.

Contrairement au régime antérieur, cet arrêté ne prévoit plus l'exigence de parcourir une distance minimale en transports en commun pour pouvoir bénéficier d'une intervention dans les frais d'abonnement (soit 3 km pour les trajets effectués sur le réseau de la SNCB et 5 km pour les trajets effectués sur le réseau de la STIB). Il n'impose plus non plus de plafond de rémunération.

Pour les trajets en métro, trams et bus, le prix de l'abonnement ou du titre de transport à "tarif fixe" (prix calculé sans considération de la distance), sera remboursé à concurrence de 50%.

L'intervention de l'employeur pour les transports en train doit suivre les règles prévues par l'arrêté d'exécution de la loi du 27 juillet 1962, selon le barème qui est adapté annuellement (le montant de l'intervention de l'employeur pour les abonnements est mentionné sur ceux-ci).

b) Régime applicable aux fonctionnaires de la Région de Bruxelles-Capitale

Les travailleurs de la Région bruxelloise bénéficient également de régimes favorables à l'utilisation des transports en commun.

L'A.G. du 6 mai 1999 portant le statut administratif des agents de la Région, publié au Moniteur belge du 16 juin 1999, prévoit que l'utilisation des transport en commun pour se rendre du domicile au lieu de travail donne lieu au remboursement d'une partie des frais par le ministère, conformément aux conditions prévues dans l'arrêté (fédéral) du 2 juin 1998 dont nous avons fait mention ci-dessus (art.385), c'est-à-dire un remboursement à 50% pour les trajets effectués en train, tram ou bus.

L'arrêté prévoit également que, pour les déplacements *de service* effectués dans la Région, les agents peuvent bénéficier gratuitement d'un abonnement sur le réseau de la STIB (art.368).

Bien sûr, l'abonnement octroyé par la STIB étant forfaitaire, l'agent en bénéficiant dans l'intérêt de son service pourra utiliser ce même titre de transport, sans frais supplémentaires, pour ses déplacements entre son domicile et son lieu de travail, sauf s'il est tenu de laisser cet abonnement chaque soir sur son bureau...

L'abonnement délivré gratuitement dans l'intérêt du service, par la Région, aux employés qui en font la demande, n'est facturée à celle-ci par la STIB qu'à concurrence de 50%, sur base d'un accord conclu il y quelques années entre l'administration régionale et la STIB, à l'initiative du Ministre Thys, accord renouvelé tacitement par les parties mais qui n'a encore jamais été soumis à l'approbation du Ministre des Finances.

Selon les fonctionnaires contactés, l'on peut constater que l'octroi de ces abonnements gratuits (dans l'intérêt du service...) constituent un efficace stimulant pour l'utilisation des transports en commun. Il faut savoir également que l'article 370 des statuts du personnel exclut, sauf autorisation expresse, le remboursement des déplacements de service effectués avec un véhicule personnel à l'intérieur de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'on peut donc constater que les pouvoirs publics, en tant qu'employeurs, mènent une politique favorable à l'utilisation des transports en commun, que ce soit en vertu de textes réglementaires ou sur base de conventions ad hoc conclues avec les sociétés de transport elles-mêmes.

CONSTATATIONS :

Les membres des pouvoirs publics fédéraux peuvent en principe tous bénéficier d'un remboursement de leurs frais de déplacement en transport en commun, sans être soumis à des conditions de distance minimale ou de salaire maximum. Le remboursement n'est toutefois pas total. Il est limité à 50% pour ce qui concerne les abonnements souscrits auprès de la STIB.

Le personnel de l'administration régionale bruxelloise bénéficie également de conditions de déplacement très avantageuses: abonnement STIB offert gratuitement s'il est utilisé dans l'intérêt du service (au moins...), conditions avantageuses pour les déplacements en train.

Les autres Régions ne semblent pas en reste; les trajets en train seraient gratuits pour le personnel des institutions flamandes travaillant à Bruxelles.

1.3.2. Régime applicable au secteur privé

Le régime instauré par la convention collective n° 19ter du 5 mars 1991²⁵⁹ est toujours applicable aux employeurs et travailleurs du secteur privé. Elle a été rendue obligatoire par un arrêté royal du 21 mai 1991²⁶⁰.

Elle impose à tous les employeurs du secteur privé de rembourser une partie des frais de déplacement en transports en commun des travailleurs, conformément au champ d'application de la loi du 5 décembre 1998 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Deux conditions doivent toutefois être remplies:

- les employés dont la rémunération annuelle brute dépasse 1.200.000 BEF ne peuvent en bénéficier;
- pour ce qui concerne les transports en métro, tram ou bus, l'intervention de l'employeur n'est obligatoire que pour les déplacements atteignant 5 km au moins, calculés à partir de la halte de départ (article 4).

Toutefois, des régimes plus favorables peuvent être prévus par des conventions collectives de travail sectorielles pour les travailleurs relevant de commissions paritaires²⁶¹.

L'intervention de l'employeur dans le prix des abonnements de métro, tram ou bus est déterminé comme suit par la convention collective:

- a) lorsque le prix du transport est proportionnel à la distance, l'intervention de l'employeur est égale à l'intervention de l'employeur dans le prix de la carte-train assimilée à l'abonnement social pour une distance correspondante, sans toutefois excéder 54% du prix réel du transport.

²⁵⁹Convention remplaçant la convention collective de travail n° 19 du 26 mars 1975 concernant l'intervention financière de l'employeur dans le prix des transports des travailleurs, modifiée par la convention collective de travail n° 19bis du 7 juin 1988, rendue obligatoire par arrêté royal du 21 mai 1991 (M.B., 4 juin 1991, en vigueur le 1er mars 1991).

²⁶⁰M.B. 4 juin 1991

²⁶¹Des conventions ont notamment été conclues dans les secteurs suivants: garages (la distance minimum est de 1 km aller-retour), industrie chimique (suppression du plafond de rémunération), imprimerie (distance de 3 km), horeca, banques (distance de 2 km), services de garde (pas de distance minimum), industrie textile (remboursement intégral) etc... Voy. la liste donnée à titre indicatif dans Ced.Samson - Partena (secrétariat social d'entreprises), 1999, p.326 et sv.

b) Lorsque le prix est fixé quelle que soit la distance, l'intervention de l'employeur est déterminé de manière forfaitaire et atteint 50% du prix effectivement payé par le travailleur, sans toutefois excéder le montant de l'intervention de l'employeur dans le prix de la carte train assimilée à l'abonnement social, pour une distance de 7 km.

En ce qui concerne le transport en train, organisé par la SNCB, l'intervention de l'employeur dans le prix du titre de transport utilisé sera calculé sur la base du barème figurant en annexe de l'arrêté royal pris en exécution de la loi du 27 juillet 1962 établissant une intervention des employeurs dans la perte subie par la SNCB pour l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés (article 3), tel qu'adapté annuellement.

Constatations:

Les travailleurs du secteur privé ne sont pas vraiment favorisés car, pour obtenir un remboursement de leur employeur, ils sont toujours tributaires de deux conditions:

- une condition de salaire maximum;
- une condition de distance maximale (5 km), absurde lorsque l'on sait que le prix de l'abonnement auprès de la STIB est le même pour tous, quelle que soit la distance parcourue.

De plus, même si le remboursement est obligatoire, l'employeur n'en fait pas la publicité auprès de ses travailleurs et essaie donc de garder le régime applicable confidentiel.

Les remboursements lui coûtent-ils trop cher?

Le système particulièrement favorable dont bénéficie le personnel des organismes publics pour les remboursements des titres de transport ne peut-il pas être étendu au secteur privé ?

Nous avons enfin constaté qu'il était difficile d'obtenir une information précise sur ces différents régimes de remboursement obligatoires en vigueur.

1.4. Quels remboursements pour les déplacements à vélo?

Depuis 1997 (loi du 8 août 1997²⁶²), l'éventuel remboursement des frais de déplacement à vélo des travailleurs bénéficie également d'une exonération fiscale, à concurrence de 6F par kilomètre, pour les déplacements effectués *entre le domicile et le lieu de travail* (Voy. l'article 38 du CIR).

Le dédommagement n'est donc plus imposé comme un avantage en nature. Il n'est pas non plus considéré par la sécurité sociale comme une rétribution et dès lors le montant payé au travailleur sera un montant net (Circ. MB 13.11.98).

Il n'est pas exigé que l'usage du vélo soit quotidien, régulier.

²⁶²Loi du 8 août 1997 modifiant l'article 38 du Code des impôts sur les revenus 1992, en vue d'encourager fiscalement l'utilisation de la bicyclette sur le chemin du travail, M.B. 5 novembre 1997, erratum M.B. 24 juin 1998.

Cette exonération ne peut être cumulée, *pour le même déplacement ou partie de celui-ci*, avec les exonérations prévues au même article 38, 9°, dont nous avons examiné le contenu supra. Le contribuable devra donc choisir entre un montant de 5000 F/an ou de 6fr. X le nombre de km effectivement parcourus.

Si l'employeur verse une indemnité supérieure à ces 6F par kilomètre, le solde sera évidemment imposable.

Constatations

Le régime mis en place est intéressant et offre une exonération plus avantageuse que ce que ne prévoyait déjà l'article 38,9° du Code.

Il présuppose toutefois que l'employeur verse une indemnité à ses travailleurs pour leurs déplacements à vélo (sur ce point, voir infra).

Les indépendants sont quant à eux exclus du système, puisqu'ils ne reçoivent d'indemnités de personne (sauf à considérer l'indemnité que l'indépendant s'octroierait à lui-même...).

Il conviendrait dès lors d'étendre le régime d'exonération en supprimant la notion d'"indemnité" de l'article 38,14° et en la remplaçant par un forfait de 6F pour ces trajets, comme ce qui est permis pour les voitures, indépendamment de tout remboursement.

Dans quels cas ces remboursements sont-ils obligatoires?

1.4.1. En ce qui concerne le personnel des organismes publics fédéraux

En vertu d'un arrêté royal du 20 avril 1999²⁶³, les membres du personnel de nombreux services publics fédéraux ont désormais un DROIT à une indemnité de six francs par kilomètre parcouru à vélo *entre leur domicile et leur lieu de travail* ("à condition qu'ils parcourent au moins un kilomètre à vélo dans un sens"). L'utilisation du vélo peut être complémentaire à l'usage des transports en commun.

L'octroi de cette indemnité est soumis à certaines conditions, fort pesantes nous semble-t-il:

- le membre du personnel doit introduire une demande à cet effet auprès du service du personnel, et préciser son parcours exact - parcours auquel "il devra strictement se tenir, sauf en cas de force majeure"(!?) - et le calcul détaillé du nombre de kilomètres à parcourir. Le parcours présenté ne doit pas être le plus court mais "il doit être le plus indiqué pour les cyclistes, avec un intérêt particulier pour la sécurité";
- le ministre ou son mandataire, auquel la demande sera communiquée, peut prendre une décision quant au parcours à suivre (!) - et donc modifier le parcours proposé - et fixer le nombre exact de kilomètres à prendre en considération (en l'arrondissant au chiffre supérieur)(A défaut de décision, la demande est censée acceptée);
- en cas du désaccord avec le trajet qui lui est *imposé*, le membre du personnel peut introduire une réclamation dans les cinq jours ouvrables après en avoir pris connaissance. La décision finale sera prise dans un délai d'un mois à dater de la réception du dossier;

²⁶³AR du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics fédéraux, M.B. 29 avril 1999.

- le cycliste devra dresser chaque mois un bilan de ses déplacements, comptabilisant les jours où il aura utilisé sa bicyclette et le nombre de kilomètres correspondant.

En cas de fraude, une exclusion temporaire ou définitive du système d'indemnité pourra être imposée à la personne concernée.

Cette indemnité de 6F par kilomètre parcouru (arrondi au chiffre supérieur) est également octroyée pour les déplacements effectués dans l'intérêt du service.

1.4.2. En ce qui concerne les fonctionnaires de la Région de Bruxelles-Capitale

L'A.G. du 6 mai 1999 portant le statut administratif des agents de la Région, déjà mentionné supra, prévoit également un remboursement de 6 F/km pour les agents qui se rendent à vélo vers leur lieu de travail, au moins cinq fois par mois. L'indemnité est calculée en fonction du chemin le plus court et n'est pas soumise aux lourdes formalités prévues pour les fonctionnaires fédéraux.

1.4.3. En ce qui concerne le secteur privé

Pour les personnes ne travaillant pas dans le secteur public visé ci-dessus, aucun droit à l'indemnité de bicyclette ne leur est reconnu à l'heure actuelle.

L'octroi de l'indemnité pourrait toutefois être incluse dans leur contrat de travail ou dans une convention collective sectorielle.

Suggestions en conclusions du point 1.1.:

1° Ne peut-on prévoir une augmentation du forfait légal pour les utilisateurs des transports en commun, détenteurs d'abonnements par exemple? Le bonus octroyé serait au moins égal au prix de l'abonnement. Une augmentation de ce forfait existe bien pour les navetteurs parcourant de longues distances.

2° Il conviendrait d'ajouter, parmi les possibilités d'exonération fiscale figurant à l'article 38,9°, l'exonération d'office du montant de l'un abonnement aux transports en commun, indépendamment de tout remboursement de la part de leur employeur. Cette exonération devrait être égale au prix de l'abonnement.

3° Pourquoi garder des limites maximum dans les conditions d'exonération des montants octroyés en remboursement des titres de transport? Ne peut-on d'office fixer ces limites au prix même de l'abonnement (14 300 FB par exemple pour un abonnement annuel auprès de la STIB).

4° Le forfait pour déplacements lointains doit-il être maintenu? Contribue-t-il à conforter les choix du contribuable de continuer à habiter loin de leur lieu de travail?

5° Les conditions de remboursement, par l'employeur, des titres de transport ne doivent-elles pas être étendues dans le secteur privé?

6° Les exonérations relatives aux trajets effectués à vélo ne doivent-elles pas être dissociées de l'octroi d'indemnités par l'éventuel employeur, de manière à

bénéficiaire au plus grand nombre? Si le régime actuel est maintenu, ne serait-il pas pertinent d'étendre les obligations de remboursement au secteur privé?

2. La déduction des frais réels

Pour expliquer les possibilités de déduction des frais réels, nous opérons ci-dessous une distinction entre les modes de déplacement utilisés:

- voiture
- transports en commun
- vélo
- déplacements à pied
- autres

2.1. Les frais de déplacement en voiture

2.1.1. Les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail

Depuis 1992, le coût des trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail doit être évalué forfaitairement à 6 francs par kilomètre parcouru, si ces déplacements sont effectués en *voiture, voiture mixte ou minibus*²⁶⁴ (art. 66 §4 du CIR) (à l'exception des véhicules spéciaux utilisés par les infirmes).

Pour ces trajets, il n'est pas possible de déduire les frais réels.

Ce forfait de 6 francs est fixé volontairement en deçà du coût réel du trajet en voiture afin d'éviter que les contribuables ne mettent à charge de l'État une part trop importante de leurs frais de déplacements.

Pour pouvoir en bénéficier, le contribuable doit utiliser un véhicule:

- dont il est propriétaire;
- ou qui est immatriculé à son nom;
- ou qui est mis à sa disposition de façon permanente ou habituelle en vertu d'un contrat de location ou de leasing;
- ou qui appartient à son employeur ou à sa société, lorsque cet avantage en nature est imposé dans son chef.

Le conjoint ou l'enfant du contribuable titulaire de la voiture peut éventuellement bénéficier du forfait pour les trajets domicile-lieu de travail effectués avec ce même véhicule.

En cas de trajets effectués en commun toutefois, un seul forfait seulement pourra être accordé (art.66, §5 in fine CIR). Dès lors, en cas de co-voiturage, seule une personne (le propriétaire de la voiture, en général), pourra bénéficier de ce forfait.

L'hypothèse du car-sharing (utilisation d'une voiture "en libre-service") n'est pas non plus prévue par le texte légal, sauf si l'on accepte d'englober ce nouveau concept dans les notions de location ou de leasing.

Le forfait des 6 FB/km est supposé couvrir tous les frais liés à ces déplacements entre le domicile et le lieu de travail: entretien, taxe de mise en circulation, taxe de circulation,

²⁶⁴Ce forfait n'est pas applicable aux motos.

assurances, amortissement, carburant, ..., à l'exception des frais de financement du véhicule (intérêts, pourcentage professionnel).

Le forfait est identique pour tous les contribuables, quel que soit le coût de revient réel des déplacements, qu'il aient une grosse ou une petite voiture.

CONSTATATIONS

La limitation du forfait à 6 francs par kilomètre témoigne d'une volonté, en 1992, de faire maigrir le poste des frais de déplacement déductibles à l'IPP, pour ce qui concerne les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail. La mesure ne semble toutefois pas avoir conduit les contribuables à opter pour un autre mode de déplacement que la voiture²⁶⁵.

Il est identique pour toutes les voitures, quelles qu'en soient la puissance et la consommation.

Concernant le co-voiturage en famille, le système en place ne permet à une famille effectuant ses trajets en commun que de bénéficier une seule fois de la déduction forfaitaire pour les déplacements effectués en voiture (pour le conjoint éventuel, la solution préconisée par l'administration fiscale est d'opter pour la déduction forfaitaire des frais professionnels).

L'hypothèse du co-voiturage élargi à d'autres membres que la famille n'est pas visée par l'article 66 du Code. En cas de voyage effectué en commun par des collègues, des amis ou des voisins, seule une personne (le propriétaire, probablement) pourra bénéficier du forfait.

Dès lors, *si l'on veut stimuler fiscalement le co-voiturage*, il conviendrait:

- soit de faire bénéficier tous les co-voitureurs du forfait des 6 FB;
- soit créer un régime spécifique garantissant que le chauffeur qui perçoit une rémunération de la part des passagers ne soit pas pénalisé fiscalement et qui permet aux passagers de déduire le prix qu'ils paient à titre de frais professionnels, même s'il s'agit de déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail.

L'on pourrait même envisager l'hypothèse suivante: en cas de co-voiturage, chacun peut bénéficier d'un forfait augmenté à 10 FB.

L'hypothèse du car-sharing n'est pas prévue par le code des impôts sur le revenu, sauf si l'on accepte de l'inclure dans les notions de location ou de leasing qui sont inscrites à l'article 66, §5, 4°. On pourrait, pour plus de clarté, rajouter le concept dans la liste des bénéficiaires du forfait des 6 F/km.

2.1.2. Les déplacements professionnels

²⁶⁵L.BRACKE et X.CLOQUET, "Chemin du travail - implications fiscales", *R.G.F.* 8, septembre 1996, p. 232.

Pour ce qui concerne les autres frais de déplacement en voiture engagés pour l'exercice de la profession, la règle générale est la suivante: ils ne sont déductibles qu'à concurrence de 75% (art.66, §1er CIR) *(exceptions pour taxis)*

Les frais de carburant et de financement sont toutefois entièrement déductibles.

Pour le calcul de ces frais, il n'y a pas de forfait; l'estimation se fera sur base du coût réel, qui devra être démontré par des documents justificatifs divers.

Les frais à prendre en compte seront par exemple:

Frais visés	Taux de déductibilité
- Frais de financement (quotité professionnelle)	100%
- Frais de carburant (quotité professionnelle)	100%
- Frais de mobilophone	
- Quotité professionnelle de la taxe de circulation	75%
- Quotité professionnelle de la taxe de mise en circulation	75%
- Primes d'assurance automobile payées pour l'usage professionnel (quotité professionnelle de la prime)	75%
- Quotité professionnelle des frais d'entretien	75%
- Quotité professionnelle des frais d'assistance en cas de panne ou de remorquage	75%
- Quotité professionnelle des frais de réparation en cas d'accident	75%
- Quotité professionnelle des cotisations payées à des organisations comme Touring-Secours, Europe-Assistance	75%
- Quotité professionnelle des frais de parking, péages,... (mais pas les amendes)	75%
- Quotité professionnelle des frais de car-wash	75%
- Quotité professionnelle des frais de contrôle technique	75%
- Quotité professionnelle des frais d'expertise et frais judiciaires	75%
- Quotité professionnelle de la taxe sur les autoradios	75%
- Quotité professionnelle de l'amortissement des véhicules	75%
- Quotité professionnelle de la TVA non déductibles	75%
- Quotité professionnelle des frais de garage (si à domicile : voir précompte immobilier)	75%

Le coût d'utilisation effectif pourra donc être pris en compte.

Frais de carburant

Les frais de carburant sont déductibles à 100% pour les trajets effectués dans l'intérêt de la profession, quel que soit le type de carburant utilisé.

Ne conviendrait-il pas de fixer un seuil maximum de déduction, qui viserait à freiner les appétit des voitures grosses consommatrices de carburant?

Pour les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail, les dépenses de carburant sont incluses dans le forfait des 6F par km.

2.2. Les frais de déplacement en transports publics

Les frais de déplacement en transports en commun sont entièrement déductibles.

Le montant déduit sera justifié par des documents tels que billets de train, abonnements de métro, tickets de bus, etc...

CONSTATATIONS

Quoiqu'attrayante, cette possibilité de déduction intégrale n'a que peu de portée pratique pour nombre de salariés puisque ceux-ci ne vont pas déduire leurs frais de déplacement sur base de documents justificatifs; ils opteront pour la plupart pour le forfait légal fixé pour leurs frais professionnels en fonction de leurs revenus, dont le montant est indépendant de leur mode de déplacement.

Ne pourrait-on pas augmenter ce forfait légal pour ceux qui utilisent les transports en commun, au titre d'incitant fiscal fort à changer de comportement? Sur ce point, voir supra (1.1.)

De plus, en cas de versement d'une indemnité par l'employeur aux travailleurs qui utilisent les transports en commun de manière régulière entre leur domicile et leur lieu de travail, ceux-ci bénéficieront d'une exonération d'impôt pour un montant variant de 5 000 à 10 000 FB, conformément aux dispositions de l'article 38,9° du CIR, examiné supra.

2.3. Les frais de déplacement à vélo

Les frais d'acquisition d'un vélo pour usage professionnel sont-ils déductibles (achat du vélo, casque, ...) des revenus imposables? Ils ne sont pas explicitement visés par le Code. Leur déductibilité pourrait éventuellement être défendue sur base de l'article 49 du Code, s'il s'agit vraiment de frais professionnels.

Les éventuelles indemnités octroyées par l'employeur pour les déplacements effectués à vélo entre le domicile et le lieu de travail sont exonérées fiscalement à concurrence de 6 F/km en vertu de l'article 38,14° du CIR (voy.supra).

2.4. Les frais de déplacement à moto

Les motards ne sont pas soumis au forfait des 6F/km pour les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail ; ils peuvent donc déduire leurs frais réels.

Ces frais réels, pour tous types de trajets, pourront être déduits à 100%, vu qu'aucune limitation n'est prévue à l'égard des motos par le CIR.

Pour rappel, en cas d'indemnités octroyées par l'employeur pour les trajets parcourus entre le domicile et le lieu de travail, le contribuable qui opte pour le forfait légal pourra bénéficier d'une exonération fiscale de 5000 F, conformément aux dispositions de l'article 38,9° du CIR, exposées ci-avant.

Les motos bénéficient donc d'un régime fiscal avantageux.

2.5.Utilisation d'une voiture de société

L'usage à titre privé d'une voiture de société est considéré comme un avantage en nature et est donc imposable fiscalement. Dans cette notion d'usage privé, l'on inclut les déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail.

De manière forfaitaire, le nombre minimum de km parcourus avec une voiture de société à titre privé est fixé à 5000 km/an.

CONSTATATIONS

Lorsque l'on sait que dans ce cas les km privés comprennent les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, le forfait semble sous-estimer la réalité; le montant taxé d'office est particulièrement peu élevé.

Des propositions sont faites pour fixer le forfait à 8 000 km/an au moins.

2.6. Autres modes de déplacements

Nous n'examinons dans notre étude le régime fiscal des déplacements effectués en 4/4, camionnette, camions, taxis, etc...

B. L'impôt des sociétés

L'impôt des sociétés frappe les bénéfices des personnes morales qui exploitent une entreprise ou qui se livrent à des opérations à caractère lucratif²⁶⁶.

Les revenus soumis à l'impôt des sociétés sont, quant à leur nature, les mêmes que ceux qui sont envisagés en matière d'impôt des personnes physiques; leur montant est déterminé d'après les règles applicables aux bénéfices (art.183 CIR).

Les principes généraux de taxation sont les suivants²⁶⁷:

- tous les revenus, bénéfices et profits de la société sont imposables, quelles que soient leur origine ou leur nature;

²⁶⁶A.TIBERGHIE, *op.cit.*, p.331

²⁶⁷A.TIBERGHIE, *op.cit.*, p.292

- ces revenus, bénéfiques et profits sont tous considérés comme des revenus professionnels.

Pour ce qui concerne les frais professionnels, il convient de se référer aux dispositions applicable à l'I.P.P., examinées supra, en considérant que les rémunérations des dirigeants d'entreprises doivent être comptabilisées comme des frais professionnels déductibles.

L'article 198 du Code énonce les frais qui ne peuvent être déduits à titre de frais professionnels.

Le Code prévoit à l'article 196 que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des critères et des normes à partir desquels les frais encourus par la société pour les voitures des dirigeants d'entreprise et des membres du personnel de direction doivent être considérés comme déraisonnables.

Lors du calcul des frais déductibles de l'impôt, il faut retirer du montant global déductible 25% des frais et moins-values afférents à l'utilisation de voitures, voitures mixtes et minibus (ce qui signifie que ces frais sont déductibles à 75%, comme pour l'IPP). Les frais de carburant sont toutefois entièrement déductibles.

Aucune disposition spécifique n'existe à l'égard des sociétés pour décourager fiscalement la mise à disposition de places de parking gratuites pour les travailleurs.

En ce qui concerne les voitures d'entreprise mises à disposition des travailleurs (et jouant parfois un rôle d'"appât" à l'embauche), aucune mesure fiscale spécifique, sauf la limitation des frais à 75%, ne vise à réorienter les politiques menées par de nombreux employeurs dans le sens d'une mobilité plus durable; l'on pourrait envisager de supprimer ou de diminuer les possibilités de déduire ces frais des bénéfices imposables de manière à ce que l'employeur pense, tant lors du choix de son implantation que lors de l'étude de ses plans d'embauche, à stimuler l'utilisation d'autres modes de déplacement que la voiture automobile.

Parmi les idées intéressantes à creuser, l'on peut envisager l'insertion, à l'article 215 du Code, d'une modulation du taux de l'impôt, à la baisse, pour les sociétés qui mettent en oeuvre des stratégies de déplacement de leur personnel menant à des résultats particulièrement satisfaisants en termes de mobilité durable. Les critères objectifs du bénéfice de telles réductions du taux de l'impôt restent bien sûr à déterminer (pourcentage de véhicules propres mis à disposition du personnel, pourcentage d'utilisateurs effectifs des transports en commun, localisation de l'entreprise motivée par l'utilisation des transports en commun).

C. L'impôt des personnes morales

L'impôt des personnes morales frappe les bénéfices des personnes morales qui ne se livrent pas à des opérations à caractère lucratif²⁶⁸ ou qui sont exclus du champ d'application de l'impôt des sociétés.

En principe, ces personnes sont imposées uniquement en raison:

- du revenu cadastral de leurs propriétés foncières (sauf immunités prévues);
- des revenus et produits de leurs capitaux et biens mobiliers
- de certains revenus "divers", visés à l'article 90 du Code.

Mais pour les intercommunales et les sociétés de transport en commun, il convient de rajouter à la somme imposable:

²⁶⁸TIBERGHIEU, *op.cit.*, p.331

- "les avantages en nature";
- 25% des frais et moins-values afférents à l'utilisation de voitures, voitures mixtes et minibus, depuis l'exercice d'imposition 1998 (ce qui signifie ici aussi que ces frais sont déductibles à 75%, comme pour l'IPP). Les frais de carburant sont toutefois entièrement déductibles.

La Cour d'arbitrage a toutefois décidé en 1998 que cette dernière disposition était contraire au principe d'égalité inscrit dans la Constitution; elle doit donc être considérée comme inexistante²⁶⁹.

Pour les autres personnes morales, qui ne sont pas des pouvoirs publics, les frais liés à l'utilisation de voitures ne sont pas taxés.

²⁶⁹CA, arrêt du 16 décembre 1998; TIBERGHEN, *op.cit.*, p.333.

Chapitre IV - Politique de l'environnement: instruments pertinents

Section 1. Permis d'environnement et étude d'incidences

A. Le permis d'environnement

L'ordonnance du 5 juin 1997²⁷⁰ soumet à permis d'environnement ou à déclaration l'exploitation de certains types d'installations, en fonction de la catégorie dont elles relèvent. Un "certificat" doit aussi être délivré dans certains cas. L'objet de ce certificat est de déterminer les conditions générales d'exploitation de l'installation.

Parmi les installations soumises à permis d'environnement, l'on trouve notamment les parkings couverts et à l'air libre. Ainsi, un permis sera requis pour l'exploitation de tout emplacement d'au moins trois places de stationnement en plein air et d'au moins 25 places en cas de parking couvert.

Les parkings souterrains ou à l'air libre pouvant accueillir plus de 200 véhicules sont en outre répertoriés parmi les installations de classe 1A. Par conséquent, les demandes de permis ou de certificats introduites devront faire l'objet d'une étude d'incidence (voir ci-dessous).

B. Etude d'incidences

Conformément aux exigences de droit communautaire, de nombreux projets de construction ou d'exploitation sont soumis à une "évaluation des incidences" préalablement à la délivrance du permis requis, soit en vertu de la législation relative au permis d'urbanisme²⁷¹, soit en vertu de la législation relative au permis d'environnement.

Parmi les critères retenus pour comprendre la notion "incidences d'un projet", se trouvent notamment les effets possibles du projet sur :

- la mobilité globale;
- l'air et l'environnement sonore.

En principe, les projets publics et privés qui, notamment en raison de leur dimension, de leur nature ou de leur localisation, peuvent porter de manière sensible une atteinte à l'environnement ou au milieu urbain, ou avoir des répercussions sociales ou économiques importantes, doivent être soumis à étude d'incidences²⁷².

En Région bruxelloise, l'évaluation des incidences peut être faite soit par l'établissement d'une étude, soit par l'établissement d'un rapport.

Nous avons vu ci-dessus que les demandes concernant les parkings souterrains ou à l'air libre pouvant accueillir plus de 200 véhicules doivent être soumises d'office à une étude d'incidences, en vertu de la législation sur le permis d'environnement. L'ordonnance relative à l'urbanisme impose en outre un étude d'incidence pour les cas suivants, entre autres²⁷³:

²⁷⁰ M.B. du 26 juin 1997.

²⁷¹ Ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, M.B. du 7 octobre 1991, modifiée à de nombreuses reprises.

²⁷² Article 111.A de l'ordonnance du 29 août 1991.

²⁷³ Voy. l'annexe A de l'ordonnance.

- la construction d'autoroutes, de voies rapides, d'infrastructures routières de quatre bandes de circulation ou plus, d'ouvrages d'art souterrains ou aériens, de voies pour le trafic à grande distance des chemins de fer ainsi que d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2100 mètres et plus;
- les modifications de voiries portant le nombre de bandes de circulation automobile à quatre ou plus - à l'exclusion des bandes réservées aux transports en commun - et de voies de chemins de fer portant le nombre total de voies à trois ou plus;

Parmi les projets soumis à rapport d'incidences, se trouvent notamment :

- tous les travaux d'infrastructure de communication induisant une modification substantielle du régime de circulation du tronçon et/ou du réseau environnement, pour autant qu'il ne soit pas déjà soumis à étude d'incidences;
- tous travaux modifiant ou perturbant le réseau hydrographique;
- la construction d'un immeuble de bureaux dont la superficie de plancher se situe entre 5000 m² et 20000 m² hors salle;
- la construction de plus de 1000 m² d'ateliers, de commerces ou de dépôts dans les zones principalement affectées à l'habitation;
- les parcs de stationnement à l'air libre pour véhicules à moteur en dehors de la voie publique comptant de 50 à 200 emplacements pour véhicules automobiles, s'ils desservent exclusivement des logements ou des bureaux;
- les garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant de 25 à 200 véhicules automobiles ou remorques s'ils desservent exclusivement des logements ou des bureaux.

Section 2. Trafic routier et pollution de l'air

A. Législation-cadre

La Région bruxelloise vient de se doter d'une nouvelle législation-cadre en matière de pollution de l'air : l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant ²⁷⁴. Cette ordonnance remplace la loi-cadre de 1964. Elle assure la transposition de la directive 96/62/CE relative à la qualité de l'air.

Elle permet au gouvernement de fixer, pour divers polluants spécifiés, des valeurs limites (et le délai pour s'y conformer) et des seuils d'alerte à respecter. Le Gouvernement sera aidé dans cette tâche par les normes qui devraient être adoptées pour ces mêmes polluants par la Commission européenne en exécution de la directive 96/62/CE.

En cas de franchissement des seuils d'alerte, un *plan d'action* devra être mis en oeuvre par le Gouvernement afin de ramener les taux de pollution en deçà des limites tolérables. Une information de la population devra également être assurée, par la diffusion fréquente de communiqués dans les médias par exemple.

Des actions doivent également être mises en oeuvre pour améliorer à long terme la qualité de l'air dans la région et respecter les valeurs limites; les décisions prises à ce propos seront fondées sur l'avis de deux comités d'experts.

²⁷⁴ M.B. du 24 juin 1999.

L'ordonnance conforte la nécessité de développer un réseau de mesures performant, déjà mis en place de manière coordonnée à l'échelle des trois régions par la création en 1994 d'une cellule de surveillance dénommée CELINE²⁷⁵.

L'ordonnance prévoit aussi des actions intéressantes en matière de mobilité. Malheureusement, aucune sanction administrative ou pénale spécifique n'est prévue pour sanctionner leur éventuel non-respect. De plus, leur entrée en vigueur est suspendue; c'est au Gouvernement de fixer la date de leur mise en oeuvre.

Les actions en question sont les suivantes:

* La réalisation de "*plans de déplacement*", obligatoire pour les organismes de droit public ou privé occupant plus de 200 personnes.

Selon les travaux préparatoires, le terme "organisme de droit public ou privé" a volontairement une portée générale. Il doit être compris de la manière la plus large²⁷⁶.

Le plan de déplacement définit les principes de l'organisation du transport du personnel entre le lieu du travail et du domicile ainsi que lors des déplacements professionnels.

Il contient notamment :

- 1° l'inventaire des déplacements des personnes et de matières générées par le fonctionnement;
- 2° une analyse de l'accessibilité à partir d'un modèle de réseau de transport;
- 3° une analyse des choix effectivement opérés par le personnel entre les différents modes de transport;
- 4° un plan d'action comprenant l'ensemble des moyens à mettre en oeuvre pour améliorer le déplacement des personnes et la qualité de l'air ambiant notamment :
 - a) en encourageant l'utilisation des moyens de transports en commun et des moyens de déplacements économes et moins polluants;
 - b) en veillant à l'organisation du stationnement en dehors de la voie publique.

Ce plan de déplacement doit être transmis à l'IBGE et être actualisé chaque année. Il est indépendant de la délivrance de tout permis d'environnement.

* Organisation des déplacements en cas de grands événements

En cas d'organisation d'événements *payants* regroupants simultanément plus de 3000 participants, les *exploitants* des lieux devront mettre en place un plan d'action visant à:

- encourager l'utilisation des transports en commun;
- encourager l'utilisation de moyens de locomotion respectueux de l'environnement et peu consommateurs d'énergie.

Les notions d'événement payant et d'exploitant ne sont pas expliquées par les textes. On peut imaginer, concernant les événements visés, qu'il s'agit par exemple des activités organisées dans les stades (concerts, matchs de foot, mémorial Van Damme), ou encore d'autres activités festives comme le Jazz-Marathon, le festival Couleur Café, etc...

* Vérification du bon état des pots d'échappement

²⁷⁵Voy.infra.

²⁷⁶Doc.Cons.Rég.Brux.-Cap., 1998-1999, A-314/1,p.10 .

Les pouvoirs publics régionaux - et les organismes qui en dépendent - doivent veiller au bon état du pot d'échappement de leurs véhicules, au moins lors de chaque entretien.

* Renouvellement du parc de véhicules

Une autre disposition originale impose aux pouvoirs publics régionaux et aux organismes ressortissants à leur autorité ou contrôle, gérant des flottes de plus de 50 véhicules, de veiller à atteindre, dans un délai de 5 ans, un pourcentage d'au moins 20% de véhicules utilisant des technologies respectueuses de l'environnement, qui doivent encore être définies par le gouvernement²⁷⁷. Seront ainsi visés, par exemple, sauf dérogation, les véhicules de l'agence "Bruxelles-Propreté", les véhicules des administrations communales, des services de pompiers, ...

Cette obligation est ramenée à un seuil de 5% de véhicules pour les organismes de transports publics ressortissant à la Région.

Ces pourcentages peuvent toutefois être revus par le gouvernement et des dérogations peuvent également y être apportées. L'octroi de primes et de subsides peut être envisagé par le gouvernement pour permettre aux autorités communales d'atteindre les objectifs fixés.

Pour plus de détails, voir l'Annexe II: article de D. Misonne sur la nouvelle ordonnance bruxelloise relative à la qualité de l'air.
--

B. Objectifs de qualité en vigueur

Divers objectifs de qualité ont été fixés en matière de pollution de l'air en vertu d'une ancienne loi-cadre de 1964. Ces objectifs concernent notamment la teneur de l'air en soufre, en particules en suspension, en plomb, en dioxyde d'azote, en amiante et en ozone.

L'inventaire de la réglementation pertinente se trouve dans l'article repris à l'Annexe II.

Nous mentionnons toutefois ici l'existence d'un arrêté du Gouvernement daté du 22 décembre 1994 relatif à la qualité de l'air dans les tunnels routiers²⁷⁸. Des valeurs limites et des techniques de mesures y sont fixées, sans être accompagnées toutefois de mesures à prendre en cas de forte pollution. Une circulaire ministérielle, publiée deux ans après l'arrêté, indique seulement que "les mesures à prendre en cas de dépassement des valeurs-limites des concentrations de CO et de NO2 doivent être fixées dans le cadre d'un *plan catastrophe*".

C. Composition des carburants

Des normes relatives à la composition des carburants et à la composition des gaz d'échappement sont fixées par le Gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de droit communautaire. L'inventaire de la réglementation pertinente se trouve à l'Annexe II.

D. Réseau de mesures

²⁷⁷Selon les travaux préparatoires, les véhicules propres envisagés par le législateur sont notamment les véhicules électriques, les véhicules roulant au gaz naturel ou au LPG et les véhicules hybrides (Doc.Cons.Rég.Brux.-Cap., 1998-1999, A-314/1, p.10).

²⁷⁸AGRB du 22 décembre 1994, MB. du 18 janvier 1995; Circulaire du 9 janvier 1997, MB. du 14 mars 1997.

Un accord de coopération du 18 mai 1994 entre les Régions bruxelloise, flamande et wallonne en matière de surveillance des émissions atmosphériques et de structuration des données²⁷⁹ organise,:

- une concertation entre les trois régions pour la gestion des réseaux de mesure Air;
- le maintien d'une base scientifique commune pour l'enregistrement, l'interprétation des données et l'élaboration de rapports;
- le développement et la gestion d'une structure permanente de collecte des données.

C'est ainsi qu'a été créée la cellule interrégionale dénommée CELINE. Les données relatives à l'état de l'air dans chacune des régions peuvent être consultées chaque jour sur le site Internet <http://www.irceline.be>

Section 3. Bruit

La Région bruxelloise vient également de se doter d'une nouvelle législation-cadre en matière de bruit : l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit urbain ²⁸⁰. Elle permet au gouvernement d'adopter des normes d'émissions en matière de bruit.

L'ordonnance charge notamment l'IBGE de réaliser un plan régional de lutte contre le bruit qui comprendra notamment un "cadastre" du bruit. Ce cadastre devrait permettre de connaître avec précision les caractéristiques de la Région en matière de bruit; il identifiera et décrira l'origine, les causes et les caractéristiques acoustiques des bruits du système urbain relatif à la circulation routière, au trafic aérien et au trafic ferroviaire. Il permettra également de localiser les zones où le niveau sonore est particulièrement élevé.

L'ordonnance habilite également le Conseil communal à édicter des règlements de bruit qui respectent les objectifs et les dispositions du plan, moyennant soumission à enquête publique et à l'avis de l'IBGE.

Il y est prévu l'octroi de subsides pour le placement des dispositifs destinés à réduire le bruit et les vibrations, ainsi que la réglementation de l'utilisation de certains appareils.

Enfin, un droit d'interpellation du collège des bourgmestre et échevins et du gouvernement est prévu pour les citoyens domiciliés dans un même périmètre qui souhaiteraient qu'une étude de nuisances sonores de leur quartier soit réalisée ou que des mesures préventives ou curatives soient adoptées. Les autorités sollicitées ne sont pas tenues de répondre positivement aux demandes introduites mais, en cas de refus, leur décision doit être motivée.

Section 4. Normes de produits

Une loi relative aux normes de produits a été adoptée le 21 décembre 1998 par le législateur fédéral.

Elle a pour but d'encourager et de promouvoir des modes de production et de consommation durables au moyen de normes de produits.

Selon son article 4, tous les produits ²⁸¹ qui sont mis sur le marché doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé

²⁷⁹ MB. du 26 juin 1994.

²⁸⁰ M.B. du 23 octobre 1997.

publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution.

Le Roi est habilité à prendre des mesures pour :

- réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit;
- soumettre la mise sur le marché d'un produit à une autorisation, un enregistrement ou une notification préalable, ainsi que fixer les conditions dans lesquelles des autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus ou retirés;
- fixer les critères d'analyse, d'essai ou d'étude d'un produit ou d'une catégorie de produits et de leur cycle de vie.

Des mesures complémentaires peuvent être adoptées s'il s'agit de protéger la santé publique.

Cette ordonnance permet la conclusion d'accords sectoriels relatifs à la mise sur le marché de produits ou de catégories de produits avec les entreprises concernées, moyennant le respect de conditions bien précises.

Section 5. Recherche et répression des infractions

Pour ce qui concerne les matières réglées par la Région, les questions relatives à la surveillance et à la contrainte nécessaires à l'application de la législation viennent d'être harmonisées par l'adoption d'une ordonnance datée du 25 mars 1999 ²⁸².

L'article 17 précise la manière de consigner dans un rapport des mesures les indications relatives au problème de pollution atmosphérique ou de trouble sonore.

Quant aux normes de produits, les contrôles et sanctions éventuels sont prévus par la loi du 21 décembre 1998.

Les peines applicables n'ont par contre pas été harmonisées; elles doivent être trouvées dans chaque législation sectorielle spécifique. Certaines mesures pourront toutefois être adoptées par le juge en vertu de la nouvelle ordonnance:

- la confiscation de *biens meubles* (comme par exemple des véhicules?) présentant un danger pour l'environnement ou la santé humaine;
- le versement d'une somme d'argent au Fonds pour la protection de l'environnement ;
- la cessation de l'activité, en cas de condamnation pour une infraction à la législation spécifique.

Des amendes administratives sont également prévues par l'ordonnance du 25 mars 1999. En matière d'air, elles visent particulièrement le respect des prescriptions relatives aux installations de chauffage et à l'utilisation de carburants. En matière de bruit, elles sanctionnent notamment le tapage nocturne mais aussi "(celui qui) crée directement ou indirectement, ou laisse perdurer une gêne sonore dépassant les normes fixées par le Gouvernement".

²⁸¹ Sauf ceux qui sont exclus du champ d'application de la loi, tels que : les substances explosibles, les médicaments, les denrées alimentaires, certaines plantes et produits végétaux, etc... (article 3, §2)

²⁸² M.B. du 24 juin 1999.

PARTIE III - ETUDE DE CAS

Etude de cas sur le stationnement

Afin d'étudier de concert certaines des facettes de la politique des déplacements qui font l'objet de notre recherche, nous avons choisi de nous intéresser de plus près à la problématique du stationnement à Bruxelles.

Cette question du stationnement nous semble en effet toucher tant à l'aménagement des voiries qu'à la fiscalité locale et aux politiques menées en matière d'urbanisme et d'environnement. Elle se révèle en outre cruciale dans la détermination d'une politique de déplacements en milieu urbain qui se veut "durable": si l'on veut stimuler l'utilisation d'alternatives à l'automobile (et à l'"autosolisme") et forcer l'utilisation des transports en commun, si l'on veut éviter que les voitures tournent et polluent désespérément les quartiers à la recherche de places de parcage, si l'on veut provoquer une prise de conscience généralisée du coût que font peser les automobiles (et autres véhicules à moteur) sur la qualité de la vie en ville, il convient de s'intéresser de près aux questions de stationnement et à leurs déterminants juridiques.

Notre étude est articulée autour d'un axe: la distinction entre le stationnement sur des aires privées et le stationnement sur la voie publique.

Elle suivra le plan suivant:

I. La distinction entre le stationnement sur la voie publique et le stationnement sur des aires privées;

II. Le régime juridique du stationnement sur des aires privées

A. La planologie urbanistique et la régulation des surfaces de parking privé....absence ou oubli volontaire?

B. Permis d'urbanisme pour place de parcage privé

C. Parking privé et fiscalité

III. Le régime juridique du stationnement sur la voie publique

A. Les polices administratives réglant le stationnement sur la voie publique

B. Le stationnement public et payant

C. Des pistes pour une plus grande cohérence?

I. La distinction entre le stationnement sur la voie publique et le stationnement sur des aires privées

On peut distinguer en matière de stationnement les parkings privés et les parkings publics. Cette distinction renvoie d'une part implicitement aux biens dans leur rapport avec ceux qui les possèdent et d'autre part à l'accès au public qui en est donné. La distinction classique, qui est reprise par le droit de la circulation routière est déterminée par *l'accès du parking à la circulation et au public*, et dont le public peut habituellement faire usage.

Par contre, si l'on se place au point de vue des personnes qui en sont titulaires, les biens se divisent en deux classes : ceux qui appartiennent à des particuliers et ceux qui n'appartiennent pas à des particuliers²⁸³, quelle que soit leur accessibilité au public. Aux particuliers on oppose les

²⁸³ Article 537 du Code civil.

personnes morales publiques : l'Etat, les provinces, les communes, les services publics personnalisés (régies, établissements publics,...).

Les surfaces de stationnement appartenant à des personnes privées ressortent du droit commun de la propriété privée.²⁸⁴ Les particuliers ont, en principe, la libre disposition de leurs biens, conformément aux règles du droit civil et dans les limites fixées par les lois et règlements²⁸⁵. Leur régime juridique privé est essentiellement réglé par voie de prescriptions et règlements d'urbanisme imposant des charges d'urbanisme ou des conditions au permis. Ce régime ressort en grande partie de la police de l'urbanisme ou de l'environnement.

Les biens des personnes morales publiques sont soumis à un régime juridique particulier destiné à leur assurer une protection plus efficace que celle qui découlerait du droit commun de la propriété privée. Les parkings appartenant aux pouvoirs publics ou ceux situés sur voirie, ressortent - en vertu d'une distinction essentiellement doctrinale et jurisprudentielle -, soit du domaine privé, et sont, sauf application de règles dérogoires, soumis au régime de droit commun de la propriété privée, soit du domaine public et sont soumis au régime dérogoire de la domanialité publique. Leur régime juridique est établi par différentes polices administratives et est fonction de leur appartenance soit au domaine public, soit au domaine privé de l'Etat.

II. Le régime juridique du stationnement sur des aires privées

L'installation de surfaces de stationnement dans un immeuble ou sur un terrain résulte de l'exercice du droit de propriété sur la surface du sol en question. Ce droit de la propriété privée n'est pas absolu: son usage est réglé par des lois et règlements (art.544 du code civil). L'exercice de ce droit réel peut en outre être soumis à toutes sortes de servitudes : naturelles, légales ou du fait de l'homme.

De nombreuses législations et réglementations touchent de près ou de loin les activités liées aux emplacements de stationnement, mais c'est essentiellement dans le cadre de la police de l'urbanisme – qui “*est une manière de mettre bon ordre dans les différents travaux de construction ou de transformation que nous effectuons sur notre territoire*” et que l'on peut définir comme “*l'art d'assurer une organisation harmonieuse et techniquement rationnelle de l'espace bâti*”²⁸⁶ -, et de la police de l'environnement que les pouvoirs publics interviennent ou ont à tout le moins la faculté d'intervenir, dans la régulation des surfaces de parkings privés.

L'établissement de ces normes et leur mise en œuvre relèvent en principe des prérogatives exclusives de la puissance publique²⁸⁷ et sont, depuis la réforme des institutions, de la compétence exclusive des Régions, à l'exclusion de l'Etat fédéral ou des Communautés.

Les Régions ont dans le cadre de leur compétence de planification spatiale, la faculté d'organiser le sol et son utilisation et d'interdire un usage foncier contraire à cette affectation et à cette utilisation. Les autorités peuvent dès lors moduler des conditions relatives aux parkings privés

²⁸⁴ J. HANSEMME, Les biens. Précis, Ed. Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, Liège, 1996, p. 135 .

²⁸⁵ Voyez les article 16 de la Constitution, art. 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 20 mars 1952, art. 537, al. 1er ; art. 544 du Code civil.

²⁸⁶ F. HAUMONT, *L'Urbanisme. Région Wallonne*, Larcier, 1996, p.189.

²⁸⁷ B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme. En Belgique et dans les 3 Régions.*, Droit actuel, De Boeck, 1999, p. 14.

lors d'une construction ou d'une transformation d'un site ou d'un immeuble lors de l'attribution de permis d'urbanisme ou d'environnement. L'importance et la nécessité d'une intervention active en matière de stationnement est reconnue de manière générale, tant dans les programmes gouvernementaux que dans les différents plans d'urbanisme.

Après un bref aperçu de mesures relatives au stationnement privé dans les différents plans d'urbanisme de la Région Bruxelloise, nous analyserons la gestion des parkings dans le cadre de l'attribution des permis d'urbanisme et des évaluations d'incidences prévues par l'ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification et de l'urbanisme²⁸⁸ (abrégé : O.P.U.).

A. La planologie urbanistique et la régulation des surfaces de parking privé....absence ou oubli volontaire?

1. Le Plan Régional de développement et le Plan IRIS.

Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, après consultation publique et avis de la commission consultative pour l'amélioration des transports publics, approuvé, le 1er octobre 1998, le plan IRIS – plan régional des déplacements. Ce plan des déplacements se caractérise par son absence de caractère réglementaire opposable mais constitue néanmoins une synthèse opérationnelle et détaillée de la décision du gouvernement en matière de mobilité.

Une gestion plus rationnelle des surfaces de parking cadre dans les objectifs de la planification des structures urbaines, qui en région Bruxelloise visent :

1. la densification du logis/ de l'habitat
2. la mixité des fonctions, pour lutter contre les espaces monofonctionnels,
3. la localisation des activités (politique ABC)

Le P.R.D. prévoit de réviser les normes relatives à la construction de parkings hors voiries dans les immeubles de bureaux et de moduler le nombre maximum d'emplacements à construire selon le nombre d'emplois, le type d'activité et le niveau de service offert par le réseau de transport public desservant le quartier afin d'assurer un transfert de déplacement domicile-travail vers les transports publics (...). Une telle disposition, conclut le P.R.D. “ *est de nature à éviter aux heures de pointe la croissance de la congestion qui serait causée par un excédent de véhicules attirés par l'existence d'emplacements de parking dans les immeubles des bureaux* ”.²⁸⁹

Il est également prévu que les communes établissent un plan de déplacement et, le cas échéant un plan de parking pour la commune.

Le plan IRIS précise que c'est au règlement régional d'urbanisme de revoir les règles et les normes relatives à la construction des parkings hors voiries de bâtiments non affectés aux logements, en modulant le nombre maximum d'emplacements selon le nombre d'emplois, le type d'activité et l'accessibilité du quartier par les transports en commun. Selon ce plan les communes s'attacheront à trouver les mécanismes (cf. charges d'urbanisme) pour favoriser la construction groupée de parkings dans les sous-sol de nouvelles constructions, à destination des habitants des bâtiments riverains, spécialement dans les zones résidentielles anciennes denses du centre et de

²⁸⁸ Ordonnance organique du 29 août 1991 de la planification et de l'urbanisme, *M.B.* 7 octobre 1991.

²⁸⁹ P.R.D., 3 mars 1995, ligne force, 13.2.2.

la première couronne qui présentent un déficit important d'emplacements de parkings hors voirie.²⁹⁰

2. Le second projet de plan Régional d'affectation du sol

Le second projet de PRAS ne contient pas de disposition d'affectation particulière relative aux surfaces de stationnement hors voirie. Le nombre d'emplacements de parkings n'est pas directement conditionné par la destination des sols. Ce sont donc tant les prescriptions générales à l'ensemble des zones que les prescriptions particulières aux différentes zones qu'il faudra consulter lors d'une transformation ou de la création d'un nouvel emplacement de parking, ou le cas échéant, de sa suppression. Le premier projet de PRAS prévoyait d'autoriser l'implantation de parkings dans les immeubles situés en noyau commercial afin de décharger la voirie, élément qui a été abandonné dans le second projet de PRAS.

3. Les Plans communaux de développement

Bon nombre de communes Bruxelloises établissent, en parallèle avec leur PCD des plans de déplacements, de mobilité et/ou de parking²⁹¹, qui ne doivent être considérés que comme des études préalables - sans force réglementaire aucune-, aux plans communaux de développement. *De lege feranda* ces plans de déplacements pourraient être soumis pour approbation à la Région, autorité de tutelle, qui, de la sorte pourrait veiller à la cohérence des mesures en matière de mobilité et à la conformité des mesures de stationnement.

Suite aux péripéties urbanistiques à l'occasion des projets de PRAS, la majorité des communes de la Région Bruxelloise ont suspendu provisoirement la mise en oeuvre des différents plans (PCD, plans de transports, en phase de réalisation), en attendant que soit approuvé définitivement le plan régional d'affectation du sol. En effet, il paraît inopportun d'établir un plan qui risquerait d'être, dans un délai relativement bref, en contradiction avec le nouveau PRAS, lorsqu'il sera définitivement approuvé.

4. Les plans particuliers d'affectation du sol.

L'ordonnance O.P.U. prévoit que les Plans Particuliers d'Aménagement approuvés avant son entrée en vigueur demeurent applicables mais qu'ils seront appelés "plans particuliers d'affectation du sol", au même titre que les plans de ce niveau adoptés par les conseils communaux après l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Dans ce cas, c'est dans les prescriptions des plans particuliers d'aménagement encore en vigueur, qu'il faudra vérifier les dispositions relatives au parage, en écartant bien sûr celles qui ont été abrogé par le P.R.D.

Bons nombres de P.P.A.S., dont certains datent des années 60, imposent la réalisation de places de parage lors de travaux de construction d'immeubles neufs²⁹², ou renvoient expressément à

²⁹⁰ Plan-IRIS . Plan régional des Déplacements, mai 1999, point 1.3 et point 1.5, page 5

²⁹¹ Nous citerons à titre d'exemple le " Plan de déplacements du Pentagone " de la Ville de Bruxelles.

²⁹² Nous citerons à titre d'exemple : P.P.A.S. des Blocs 532 & 534 délimité par la place Jourdan, la rue Gray, la rue de l'Etang, la Ch. De Wavre et la rue de Maelbeek , Commune d'Etterbeek, ETT 031 001, approuvé par A.R. du 26 juillet 1983.

l'application de circulaires ministérielles qui imposent ou imposaient un nombre minimal de places de parcage²⁹³.

5 Le règlement général d'urbanisme du 3 juin 1999²⁹⁴

Tant le plan régional de développement de la Région Bruxelles-Capitale que le plan IRIS ont prévu que la réglementation du stationnement privé ferait l'objet d'un chapitre particulier dans le règlement général d'urbanisme de la Région. Ce chapitre devait contenir des dispositions obligatoires à caractère restrictif, ayant pour effet de restreindre le nombre de parkings lors de toute construction ou modification du bâti et ce dans le cadre de l'exécution de la politique générale de mobilité.

Ce chapitre concernant les parkings n'a jusqu'à présent cependant pas été intégré dans le récent règlement général d'urbanisme de juin 1999 et brille par son absence..

B. Permis d'urbanisme pour place de parcage privé

1. Les projets soumis à permis

L'ordonnance O.P.U. soumet toute construction transformation, démolition, reconstruction, modification de la destination d'une construction, utilisation habituelle d'un terrain pour le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés (art. 84, §1, 10°, a) ou pour le stationnement de véhicules, en ce compris les véhicules ou remorques (art. 84, §1., 10°,b). à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme

Les projets contenant la création de parking peuvent être des plus divers. La réalisation d'emplacements de parking est souvent l'accessoire d'un projet dont l'objet est bien plus large. La construction d'un immeuble de bureaux dont la superficie de plancher hors sol dépasse 20.000 m², par exemple, ne se conçoit pas à l'heure actuelle, sans la création d'un nombre d'emplacements de parking.

L'ordonnance impose également un permis aux parcs de stationnements à l'air libre pour véhicules à moteur en dehors de la voie publique comptant plus de 200 véhicules automobiles, s'ils desservent exclusivement des logements ou des bureaux, ou encore aux garages, emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur (parcs de stationnement couverts, salles d'exposition, etc.) comptant plus de 200 véhicules automobiles, s'ils desservent exclusivement des logements ou des bureaux.

2. L'évaluation des incidences

Certains de ces projets pouvant porter atteinte de manière sensible à l'environnement ou au milieu urbain sont soumis à une évaluation préalable des incidences, notamment en raison de leur dimension, de leur nature ou de leur localisation. L'ordonnance OPU entend par " incidence d'un projet " les effets directs et indirects, à court et à long terme, temporaires, accidentels et permanents d'un projet sur :

1. l'être humain, la faune et la flore ;
2. le sol, l'air, le climat, l'environnement sonore et le paysage ;

²⁹³ P.P.A.S. du bloc 562 délimité par l'avenue d'Auderghem, la rue Hap, la chaussée de Wavre et la rue Fétis, Commune d'Etterbeek, approuvé par A.R. du 17 juillet 1986.

²⁹⁴ Arrêté du gouvernement de la Région Bruxelles-Capital du 3 juin 1999 arrêtant les titres I à VII du règlement général d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

3. l'urbanisme et le patrimoine immobilier ;
4. la mobilité globale ;
5. les domaines social et économique ;
6. l'interaction entre ces facteurs ;

Les autorités disposent grâce à la procédure d'évaluation des incidences d'un instrument susceptible d'être suffisamment fin pour analyser l'impact d'une augmentation potentielle du stationnement privé, tant sur l'environnement, que sur la mobilité régionale.

Par ailleurs, les projets de PPAS permettant la réalisation de plus de 500 emplacements de parking, pour autant que le nombre d'emplacements, projeté dépasse de 25% le nombre d'emplacements existant ainsi que les projets soumis à permis d'urbanisme, dont la liste est annexée à l'ordonnance du 5 juin 1997 sont soumis à une **étude d'incidences**.

Sont soumis à **rapport d'incidences** les projets de plans particuliers d'affectation du sol non soumis à une étude d'incidences ainsi que des projets soumis à permis d'urbanisme dont la liste est annexée à l'ordonnance du 5 juin 1997. Les parcs de stationnement à l'air libre pour véhicules à moteur en dehors de la voie publique, comptant de 50 à 200 emplacements pour véhicules automobiles, s'ils desservent exclusivement des logements ou des bureaux ainsi que les garages, emplacements couverts ou sont garés des véhicules à (parcs de stationnement couverts, salles d'exposition, etc.) comptant de 25 à 200 véhicules automobiles ou remorques s'ils desservent exclusivement des logements ou des bureaux sont également soumis à rapport d'incidences.

Force est de constater que pour la création d'un emplacement couvert de moins de 25 emplacements de parcage, le rapport d'incidence n'est pas requis.

3. La fixation du nombre minimal ou maximal de places de stationnement

Les conditions du permis peuvent être modulées par la Région mais aussi et surtout par les autorités communales²⁹⁵ par le biais des plans d'affectation mais surtout par le biais des règlements d'urbanisme qui peuvent imposer des normes minimales à respecter pour tout travaux. Ces règlements (régionaux et communaux) d'urbanisme peuvent imposer à certains projets l'obtention d'un permis d'urbanisme.

Le Collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent également assortir le permis **de conditions** en vue "du bon aménagement local" et **imposer la création** d'un nombre de parkings, tout comme ils **peuvent en limiter** le nombre.

En effet, le C.E. a décidé dans un arrêt Ville de Gand contre l'Etat belge du 16 juin 1964 que l'administration communale "*avait le pouvoir de subordonner l'octroi de l'autorisation de bâtir à l'obligation de prévoir une aire de parcage minimale, soit en exécution d'un règlement de bâtisse s'il en existait un, soit selon ses conceptions propres en l'absence d'un tel règlement. L'aire de parcage dans les immeubles à appartement peut présenter un rapport avec la sécurité et la commodité de la circulation dans les rues adjacentes*"²⁹⁶.

²⁹⁵ C.E., n° 10.697, 16 juin 1964, RACE, 1964, p. 569.

²⁹⁶ C.E., Ville de Gand, n° 10.697, 16 juin 1964.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer les Circulaires Ministérielles **De Saeger**²⁹⁷ n° 59 du 17 juin 1970 et n°3 relative aux établissements hôteliers²⁹⁸. Ces deux circulaires imposent aux candidats bâtisseurs de prévoir dans leur plans de bâtisse des places de parcage “*dont le nombre, les dimensions, la nature et la situation dépendront de l'importance, de la nature et de la situation des ouvrages projetés*”.

Par place de parcage la circulaire De Saeger entend :

1. soit un box dont les dimensions minimales sont préétablies
2. soit un emplacement couvert
3. soit un emplacement en plein air.

Le tableau des normes de parcage peut s'établir comme suit²⁹⁹ :

	<i>Nouvelles constructions</i>	<i>Travaux de transformation</i>
Logement de - de 150 m ²	1 place/logement	si création de nouveaux logements 1 place/logement de 150 m ² . Si pas de création de nouveaux logements : 1 place/logement si surface de plancher augmenté de 50%
Logement de + de 150 m ²	1 place/150 m ² et fraction de 150 M ² en plus	<i>idem</i>
Habitations sociales groupées	<i>idem</i> mais avec 60 % des emplacements requis réellement aménagés, le solde étant en réserve	
Constructions pour personnes âgées	1 place/3 logements	
Construction à usage commercial	1 place/50 m ² de plancher et fraction de 50 m ² + éventuellement	1 place/50 m ² de plancher et fraction de 50 m ²
Construction à usage, industriel, artisanal, dépôts de tram, autobus et taxis	aire de chargement 1 place/10 personnes occupées ou 1 place/100 m ² de plancher servant au fonctionnement	1 place/10 personnes occupées supplémentaires ou 1 place/100 m ² de plancher supplémentaires servant au fonctionnement de l'entreprise

²⁹⁷ Circulaire Ministérielle, n° 59, 17 juin 1970 relative à l'obligation de créer des places de parcage lors de travaux de construction - directives.

²⁹⁸ Circulaire Ministérielle, n° 003, 17 juillet 1991, Instructions relatives aux établissements hôteliers.

²⁹⁹ F. HAUMONT, *L'urbanisme. Région Wallonne*, Larcier, 1996, 538.

	éventuellement aire de charge-ment	
Construction à usage de bureaux	1 place/50 m ² de plancher	1 place/50 m ² de plancher supplé-mentaires
Hôtels	1 place/3 chambres d'hôtel	1 place/3 chambres d'hôtel sup-plémentaires
Lieux publics : théâtres, cinémas, salles de concert, etc.	1 place/10 places assises aires d'arrêt taxis-autobus aires de chargement pour les théâtres	
Hopitaux et cliniques	1 place/4 lits	
Etablissement d'enseignement		
Ecole primaire	10 places/10 classes ordinaires	
Ecole moyenne	11 places/10 classes ordinaires	
Athénée	12 places/10 classes ordinaires	
Lycée	10 places/10 classes ordinaires	
Ecole normale	11 places/10 classes ordinaires	
Ecole technique pour garçons	20 places/10 classes ordinaires	
Ecole technique pour filles	10 places/10 classes ordinaires	
Ecole d'infirmier(es)	40 places/10 classes ordinaires	
Ecole technique supérieure		
Ecole/jour	30 places/10 classes ordinaires	
/week-end	45 places/10 classes ordinaires	
Ecole primaire enseignement spécial	14 places/10 classes ordinaires	

La circulaire De Saegher cadre dans une politique urbaine des années 60 et a été créée afin de résoudre certains problèmes de circulation et de parcage dû entre autres à l'accroissement du nombre de véhicules dans les villes. “ *La densité de circulation se trouvait accrue du fait que de nombreuses voitures sont laissées en stationnement sur la voie publique, diminuant ainsi la possibilité de circulation* ”³⁰⁰. Dans cette logique il était évident de fixer des normes visant la création d'un nombre minimal d'emplacements de parking hors voirie pour toute transformation ou construction nouvelle.

³⁰⁰ Circulaire Ministérielle, n° 59, 17 juin 1970 relative à l'obligation de créer des places de parcage lors de travaux de construction - directives.

La circulaire proposait en outre aux communes de créer une taxe à charge de tout constructeur qui n'était pas en mesure d'aménager de places de parkings complémentaires. Les recettes de cette taxe devaient aller vers un fond destiné à l'aménagement de places de parking hors voirie. Cette taxe, ni ce fond n'ont, fort heureusement, vu le jour à Bruxelles.

On ne peut suffisamment insister sur l'impact de cette circulaire sur l'aménagement du territoire et la mobilité en Région Bruxelloise ou elle a été scrupuleusement appliquée pendant de nombreuses années. Elle s'est, dans les faits vue, attribuée des effets considérables, de telle sorte qu'en 1975, le Ministre des Affaires Bruxelloises a été contraint de prendre une nouvelle circulaire visant " la réduction du nombre d'emplacements au stationnement sur le domaine privé à l'occasion de l'érection de nouvelles constructions " ayant pour effet de réduire dans le centre de Bruxelles de moitié le nombre minimal d'emplacements de stationnement imposés par la circulaire De Saegher. Cette circulaire n'a bien entendu pas limité le nombre maximum de parkings.³⁰¹

La circulaire De Saegher est actuellement encore régulièrement appliquée par différentes autorités communales dans le cadre de l'attribution de permis. D'après les renseignements fournis par les services d'urbanisme de l'administration régionale, ce seraient cependant de plus en plus les candidats-bâisseurs qui, dans le cadre de la procédure d'attribution des permis d'urbanisme, s'appuieraient à l'heure actuelle sur la circulaire pour essayer de se voir attribuer le nombre de parkings souhaité. En outre il faut tenir compte de nombreux P.P.A.S. encore en vigueur qui y font encore expressément référence et imposent son application.

Ces normes doivent cependant, aux dires même de la circulaire, être appliquées avec souplesse, et abandonnées lorsque leur application n'est ni nécessaire, ni possible ou même souhaitable, *par exemple pour certains noyaux urbains saturés lorsqu'il ne convient pas d'attirer un trafic nouveau grâce à la création de places de parcage*. N'est ce pas *a fortiori* le cas en Région Bruxelloise ? La circulaire contient donc en soi les critères nécessaires pour la rendre inopérante en Région Bruxelloise.

Quelle que soit son application dans la pratique administrative, il y a lieu de rappeler que d'un point de vue strictement juridique cette circulaire est dépourvue de force contraignante, et se limite à annoncer les lignes directrices aux pouvoirs subordonnés par l'autorité qui exerçait sa tutelle administrative sur eux. L'absence d'effets contraignants de la circulaire a été rappelée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Spinette dans lequel il a jugé que " *l'absence d'un emplacement de parcage était simplement une condition d' enrôlement d'une taxe sans relation avec un critère imposant le refus du permis de bâtir*".³⁰² Un refus d'attribution de permis d'urbanisme en raison de l'insuffisance du nombre d'emplacements de parking du projet, ne peut dès lors, se fonder uniquement sur les contraintes prévues par la circulaire sans entacher la décision d'illégalité.

La nécessité d'une réforme des normes d'urbanisme en matière de parking est presque unanimement reconnue. Tant le plan régional de développement de la Région Bruxelles-Capitale que le plan IRIS – plan de déplacements – prévoient à cet effet que le règlement général d'urbanisme contiendrait un chapitre particulier relatif aux parkings. Ce chapitre devrait contenir des dispositions obligatoires ayant pour effet de restreindre le nombre de parkings lors d'une construction ou d'une modification du bâti et ce dans le cadre de l'exécution de la politique générale de mobilité.

³⁰¹ Circulaire Ministérielle n° 59-2 du 13 août 1975 relative à la réduction du nombre d'emplacements imposés au stationnement sur le domaine privé à l'occasion de l'érection de nouvelles constructions.

³⁰² C.E., n° 38.799, 19 février 1992, Spinette et Wautier, R.A.C.E., 1992

Ce chapitre tant attendu ne figure pas, jusqu'à présent pas dans le règlement général d'urbanisme de 1999 et brille par son absence.

C. Parking privé et fiscalité

Pour clôturer cette première partie relative aux parkings privés, nous aborderons enfin quelques considérations de nature fiscale.

Nous l'avons déjà dit: la mise à disposition d'une place de stationnement privé gratuite sur le lieu de travail est décisive dans le choix des personnes qui doivent se mettre en route le matin: elles seront confortées dans leur choix de prendre leur voiture plutôt que de réfléchir aux autres options qui s'offrent à eux (métro, tram, co-voiturage, vélo, télétravail, etc...).

Il est d'ailleurs étonnant que tant de parkings privés soient gratuits pour les travailleurs de l'entreprise concernée car ces parkings ont un coût pour l'employeur: il suffit de penser au prix des terrains, à l'impôt foncier, etc...

Faut-il créer des incitants de type nouveau et imposer des retenues sur salaires en cas de mise à disposition de parkings gratuits?

L'idée n'est pas si excentrique puisqu'elle est mise en oeuvre dans d'autres états:

- en Californie, depuis 1993, une loi impose à certains employeurs de proposer à leurs travailleurs de faire le choix entre le bénéfice d'une place de parking gratuite et une augmentation de salaire ("cash-out programme")³⁰³;
- En Suisse: les salariés paient pour bénéficier du parking; l'argent est redistribué à ceux qui utilisent les transports en commun en subventionnant leur abonnement³⁰⁴.
- à Londres, une taxe sur la valeur des emplacements de stationnement pour les activités de bureaux est envisagée; son produit serait affecté au financement des transports publics³⁰⁵.

Il faudrait toutefois, comme partout ailleurs, veiller à la cohérence des systèmes adoptés: une politique dissuasive à l'égard de la construction et de l'exploitation de parkings de bureaux ne peut se concilier avec l'un des derniers paragraphes de la circulaire De Saegher présentée ci-dessus qui dispose que:

"Il est recommandé aux communes de percevoir une taxe à charge de tout constructeur qui ne peut pas aménager le nombre de places de parcage requis".

Pour ce qui concerne les modifications du Code de l'Impôt sur le revenu, les pistes que l'on peut envisager sont notamment les suivantes:

-considérer comme un avantage en nature taxable la place de parking mise à disposition par le bureau et utilisée régulièrement: en l'incluant dans les listes définissant la notion de rémunération prévues aux articles 30 et suivants du C.I.R. et en prenant dès lors en compte l'équivalent en argent de cette place de parking pour le calcul de l'impôt;

³⁰³Transport and the environment, ECEP report, OUP, 1995, p.192; UITP, Politique de stationnement, 1999, p.14.

³⁰⁴ UITP, Politique de stationnement, 1999, p.14.

³⁰⁵Idem.

- supprimer la possibilité de déduire fiscalement les éventuels frais de parkings encourus dans l'intérêt du service à titre de frais professionnels, par l'adjonction d'une exception à ce propos à l'article 66 du C.I.R.

Dans un autre registre, il conviendrait également d'inciter les communes à prélever des taxes spécifiques (ou à augmenter ces taxes, là où elles existent) sur ces parkings privés de manière à donner un signal clair aux chefs d'entreprise et les "responsabiliser" quant à la question du mode de déplacement de leurs travailleurs?

Mieux, pour éviter de se heurter à la frilosité de certains bourgmestres face à de telles mesures nécessairement peu populaires et pour éviter les éventuelles menaces de délocalisation, la Région devrait elle-même intervenir en la matière et instaurer une taxe régionale sur l'exploitation des parkings. Cette option peut être sérieusement envisagée, au regard de la répartition des compétences exposée supra, vu que la matière n'a pas été investie par une autorité supérieure (voy. Chap.I).

La Région peut-elle enfin, sur la base de l'exemple des expériences étrangères présentés ci-dessus, imposer aux entreprises d'offrir à leurs travailleurs un choix entre une augmentation de salaire ou une place de parking gratuite? Nous ne le pensons pas, vu que c'est l'Etat fédéral qui reste compétent, en vertu des lois de réformes institutionnelles, pour la politique des revenus³⁰⁶. De plus, comme nous l'avons exposé au chapitre I de la recherche, la Région ne dispose pas de la compétence générale en matière de politique des déplacements.

III. Le régime juridique du stationnement sur la voie publique

A. Les polices administratives réglant le stationnement sur la voie publique³⁰⁷

L'administration de la voirie et du parking sur voirie est réglée par différentes polices administratives. Cette administration consiste, d'une part, en mesures de gestion de la voirie - travaux d'entretien et éventuellement d'amélioration - et, d'autre part, en mesures de police, qui sont la réglementation de son usage collectif ou privé par le public.

Les voies publiques sont ainsi administrées, d'une part, par leur gestionnaire (mesures de gestion au sens strict et mesures de police de la voirie) et, d'autre part, par l'autorité de police (mesures de police de l'ordre public ou de police de la circulation routière).

1. Gestion (mesures individuelles)

Les mesures de gestion comprennent l'entretien et l'amélioration éventuelle des voies publiques et relèvent des autorités dans le domaine desquelles elles se trouvent (leur gestionnaire) : les Régions pour la voirie des Régions, les provinces pour la voirie provinciale, et de même pour les communes, sauf pour les voiries vicinales dans la gestion desquelles les provinces interviennent largement. Ceci comporte aussi bien le pouvoir de décider des mesures de gestion qui doivent être prises - il couvre en fait toutes les charges (travaux d'entretien et d'amélioration) résultant du devoir qui leur incombe de ne mettre en service que des voies de circulation suffisamment sûres eu égard à leur destination³⁰⁸ que la charge des dépenses qui en résultent³⁰⁹.

³⁰⁶Loi spéciale du 8 août 1980, art.6, VI.

³⁰⁷ Cette partie c'est fortement inspirée de l'excellent syllabus de: D. LAGASSE, *Droit administratif spécial : Les domaines public et privé et la voirie*, P.U.B., 8ème édition, 1999-2000.

³⁰⁸ Ce pouvoir est discrétionnaire dans le chef des pouvoirs publics, sous réserve que leur responsabilité civile peut être engagée par les usagers de sa voirie, lorsque leur "légitime confiance" a été trompée : il en

C'est en tant que gestionnaire de la voirie que l'autorité compétente a la faculté d'octroyer une permission de voirie.

2. Les différentes polices administratives

La police de la voirie concerne, d'une part, la conservation, la viabilité (la sécurité et la tranquillité de leur usage) et la beauté de la voirie. La police de la circulation routière concerne la circulation qui y a lieu.

a) Police de la voirie (police du domaine public et police de l'ordre public)

La conservation de la voirie est assurée par le moyen de l'alignement et la réglementation des occupations privatives requérant une permission de voirie. Sa viabilité fait l'objet de dispositions concernant le nettoyage, l'illumination, les bâtiments menaçant ruine, l'enlèvement des encombrements, la clôture des terrains vagues jouxtant les voies publiques, les travaux sur et dans celles-ci³¹⁰, etc. Enfin, la beauté des voies publiques est assurée par des prescriptions relatives à l'érection et à l'aspect des bâtiments qui les bordent, aux zones de recul, etc.

Certaines de ces matières font l'objet d'une réglementation précise : il en va ainsi de l'alignement et des zones de recul (fixés par les plans communaux d'aménagement et par les plans généraux d'alignement³¹¹ ainsi que de la police de la bâtisse (fixée par les règlements généraux c à d. régionaux – ou communaux sur la bâtisse adoptés conformément à l'Ordonnance du 29 août 1991, art. 164 à 172).

Le **règlement général d'urbanisme** de la Région Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 contient des dispositions relatives aux parkings dans le cadre de l'aménagement de la voirie³¹². Ces dispositions sont essentiellement insérées dans la section 5 du titre VII relatif à la voirie, ses accès et ses abords du Règlement général d'urbanisme. Elles visent en particulier la position du filet d'eau lors d'un aménagement de voirie, la protection du trottoir et la mise de certains dispositifs anti-stationnement.

Le **second projet de PRAS**, indique dans ces cartes 5 et 6 les parkings de transit existants et ceux encore à créer. Le projet de PRAS prévoit que ces parkings sont situés à proximité immédiate de gares ou de stations des itinéraires de transports en commun,

est ainsi lorsque l'état de la voirie ne correspond pas à ce qu'ils pouvaient raisonnablement prévoir et qu'il en est résulté pour eux un dommage. Jurisprudence extrêmement abondante et de plus en plus sévère (voy. Cass., 7 mars 1963, R.C.J.B., 1964, p. 93, avec note J. Dabin).

³⁰⁹ En vertu de l'article 255, 17', de la nouvelle loi communale, le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses celles qui sont nécessaires à l'entretien de la voirie communale. Provinces et communes ne supportent pas nécessairement toute la charge des dépenses de gestion de leurs voiries : la Région les subventionne dans une certaine mesure ; les provinces peuvent faire de même en ce qui concerne certaines voiries communales. De plus, les riverains ou les usagers des chemins vicinaux peuvent avoir, dans certains cas, à supporter en tout ou en partie les dépenses de leur entretien.

³¹⁰ Voy. not. l'ordonnance bruxelloise du 5 mars 1998 relative à la coordination et à l'organisation des chantiers en voie publique en Région de Bruxelles-Capitale.

³¹¹ C.E., DUBOIS et TAILLARD, n° 53.229, du 10 mai 1995 : "Une distinction doit être faite entre l'alignement de la voirie et 'alignement des constructions en recul de l'alignement de la voirie. La police de la voirie et la police de l'urbanisme sont distinctes".

³¹² Arrêté du gouvernement de la Région Bruxelles-Capital du 3 juin 1999 arrêtant les titres I à VII du règlement général d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale

puisqu'ils favorisent le report modal des usagers de la voiture particulière vers des transports en commun. Leur localisation est indiquée en surimpression sur les cartes des voies de communication et sur la carte des affectations du sol. Elle peut être adaptée dans le cadre d'un plan particulier d'affectation du sol et à la condition de rester à proximité immédiate de la gare et/ou de la station de transports en commun concernée.

Si on peut admettre que les parkings de transit existants, dont la localisation est indiquée sur la carte d'affectation, peuvent être assimilés à des zones d'affectation, il n'en est pas de même pour les parkings de transit à créer, dont le tracé ne figure pas sur la carte de l'affectation du sol, même s'ils figurent, en surimpression des zones d'affectation et des voies de communications. Il s'ensuit que les prescriptions qui s'y appliquent ne définissent pas l'affectation des parcelles couverte par leur tracé mais déterminent essentiellement les mesures d'aménagement qui s'y rapportent, c'est à dire les conditions de forme et de fond auxquelles sont soumis les actes et travaux ayant pour objet la création ou la modification de ces parkings de transit. N'étant pas mentionnée à titre d'affectation sur le projet de plan ou le plan mais uniquement à titre de tracé, leur localisation autorise mais ne contraint pas à leur réalisation.³¹³

L'article 25.3 du second projet de PRAS indique que tout acte et travaux ayant pour objet la création ou la modification des espaces publics situés soit en noyau commercial, soit à proximité des équipements d'intérêt collectifs ou de services publics, soit à proximité des gares de chemins de fer, soit à proximité des stations d'itinéraires de transports en commun en site indépendant, et d'arrêts importants de transports en commun de surface, soit à proximité des nœuds de communication, prévoit, sauf si les circonstances locales ne le permettent pas, l'installation de parkings pour vélos à proximité immédiate des accès piétons.

D'autres matières, au contraire, ne sont gouvernées que par des dispositions légales tout à fait générales ; à l'égard de ces matières existent des problèmes de cumul de compétences entre les autorités communales et les autorités chargées de la gestion des voies publiques (par exemple : pour des usages privatifs requérant une autorisation domaniale)

* En effet, les communes ont un pouvoir général de police qui constitue une matière d'intérêt exclusivement communal. C'est la police de l'ordre public. En vertu des décrets révolutionnaires de 1789 et 1790 (art. 135,§2 NLC), elles peuvent édicter des règlements de police pour toutes les voies publiques qui se trouvent sur leur territoire en vue d'assurer leur sécurité et leur salubrité³¹⁴ - y compris les routes de la Région et de la province, à l'exception des autoroutes³¹⁵. Les conseils communaux (en vertu de l'article 119 de la nouvelle loi communale) sont donc compétents pour faire des règlements de police sur ces objets, envisagés de toutes les manières possibles. En outre, le bourgmestre a le devoir, même en l'absence de pareils règlements, de prévenir ou de signaler tout obstacle imprévu qui porte atteinte à la sécurité et à la salubrité de la voirie publique et a par ailleurs le pouvoir de délivrer les permis de stationnement.

* Or, les voies publiques situées sur le territoire des communes ne font pas toutes partie de la voirie communale : des voies relevant de la Région ou des provinces s'y

³¹³ A. CORNET, Art. 26-8, O.P.U., Commentaires pratiques O.P.U., 58

³¹⁴ Cass., 30 mars 1868, Pas., 1868,1, 293 ; 16 octobre 1893, Pas., 1894, 1, 10.

³¹⁵ Cass., 20 décembre 1981, *Arr. Verbr.*, 1952, 188 ; Cass., 21 octobre 1954, *Arr. Verbr.*, 1955, 96 . Article 3 de la loi du 3 juillet 1956 sur les autoroutes. R. Rosschaert, Gemeentelijk politietoezicht op de rijkswegen, T.B.P. 1977, p. 126-133.

trouvent fréquemment et un pouvoir de police est reconnu à la Région et aux provinces sur leurs voiries respectives, pouvoir de police qui est, en partie du moins, le corollaire de leur pouvoir de gestion. Il ne se conçoit pas en effet que les autorités gestionnaires de la voirie ne soient pas compétentes pour connaître par exemple de la pose de canalisations sous celle-ci et en général de tous les travaux qui sont effectués sous elle ou qui défoncent sa surface, comme aussi de l'ancrage, sur cette surface, de toutes constructions ou édifices : toutes ces opérations, lorsqu'elles sont effectuées sur des voies relevant de la grande voirie, sont soumises à l'autorisation de leur gestionnaire (permission de voirie), qui peut également adopter des règlements en la matière.

C'est la police du domaine, police de conservation dont le but est de protéger l'intégrité matérielle du domaine et qui revêt un caractère patrimonial, par opposition à la police générale de l'ordre public, qui ne se limite pas au domaine public et ne revêt aucun caractère patrimonial.

Il n'appartient pas aux régions ni aux provinces, même pour leur voirie, de s'immiscer dans la police générale de la voirie (de l'ordre public) qui appartient exclusivement aux communes.

b) Police de la circulation routière (le "Code de la route")

La réglementation de la circulation routière est organisée aujourd'hui par l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière³¹⁶.

Ces lois coordonnées ont établi, en leurs articles 1^{er} à 6, un régime d'exception en matière de police de la route. Le Roi a le pouvoir d'édicter des règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière.

La police de la circulation routière ayant trait à des **situations permanentes ou périodiques** a été soustraite aux communes, qui ne peuvent y apporter une modification que par des règlements complémentaires pris par les conseils communaux (à l'exception des autoroutes) et soumis à l'approbation du ministre qui a la circulation dans ses attributions.

L'approbation ministérielle n'est pas requise lorsque le règlement complémentaire a trait des **situations momentanées (occasionnelles)**.

En outre, certaines règlements complémentaires sont pris directement par le ministre (selon le cas, ce sera le ministre des Travaux publics, le ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, le ministre de l'Agriculture ou le ministre de la Défense nationale), sur avis préalable du conseil communal ou de la commission consultative (art. 3 des lois coordonnées). Il appartient en outre en vertu de l'article 3, § 1 des lois coordonnées du 16 mars 1968 au Ministre d'arrêter les règlements relatifs à la police de la circulation routière, des règlements relatifs au stationnement sur la grande voirie de l'Etat, notamment en réservant le stationnement à certaines catégories de véhicules.³¹⁷

³¹⁶ Article 10 de l'A.R. 16 mars 1968: “ *En tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, la police de la circulation routière est soustraite aux dispositions des décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, du 22 décembre 1789 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives et des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire* ”. (des articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale)". Est donc illégal tout règlement communal qui contrevient à cette disposition, par exemple celui qui prévoit la "taxation" des véhicules en infraction (C.E., Halleux, n° 44.939, du 18 novembre 1993).

³¹⁷ Cass., 30 janvier 1996, n° 95.0133, *Dr. Com.*, 97/1, 31.

Enfin, l'article 6 interdit aux conseils provinciaux de faire des règlements ayant pour objet la police de la circulation routière.

b.1) Les situations permanentes ou périodiques

Ces règlements, pris en vertu l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière sont soumis à l'approbation du Ministre ayant la circulation routière dans ses attributions, après avis des commissions consultatives intéressées créées en application de l'article 7, alinéas 1 et 2.

Si les commissions consultatives n'ont pas donné leur avis dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire, les conseils communaux peuvent en saisir directement le Ministre. Si le Ministre ne s'est pas prononcé dans les soixante jours de la réception du règlement complémentaire ou, s'il y a lieu, de l'avis de la commission consultative, le règlement peut être mis en vigueur.

Faut-il préciser que la majorité des mesures visant l'organisation du parking sur voirie impliquent une intervention au niveau de la signalisation routière ? Ces mesures ne pourront dès lors se faire qu'en vertu d'un règlement communal complémentaire, qui sera soumis à l'approbation du Ministre ayant la circulation dans ces attributions. Nous citerons à titre d'exemple l'interdiction de stationnement, l'organisation d'un stationnement semi-mensuel, le stationnement payant, l'installation d'une zone 30, la réalisation de pistes cyclables, de marques de stationnements à même le sol, etc. .

Ces mesures sont visées par la Circulaire Ministérielle du 14 novembre 1977 relative aux règlements complémentaires et au placement de la signalisation.³¹⁸ Certains aspects plus spécifiques par rapport au stationnement comme p.e. le stationnement résidentiel, ou le stationnement pour handicapés sont organisés par des arrêtés ou des circulaires particulières.³¹⁹

Les règlements complémentaires communaux peuvent également prévoir des modifications à la voirie régionale visant par exemple la création d'emplacements de parking payant sur voirie régionale. En effet, le classement administratif de la voirie ne fixe pas qui est compétent pour édicter des règlements de police de la voirie. A moins que le législateur n'en dispose autrement, le pouvoir de police de l'autorité communale s'étend sur tout le territoire de la commune, y compris sur les routes de la Région et de la Province, mais à l'exception des autoroutes.

Dans ce cas les communes sont soumises à une double tutelle, que l'on pourrait qualifier d'asymétrique. Elles devront obtenir tant l'approbation du ministre de la circulation routière en ce qui concerne les modifications à la signalisation, que l'approbation de l'autorité Régionale en tant que gestionnaire de la voirie régionale.

³¹⁸ *M.B.* 17 décembre 1977.

³¹⁹ A titre d'exemple nous citerons :

- Arrêté ministériel du 19 décembre 1991 désignant les personnes qui peuvent obtenir la carte de riverain ainsi que l'autorité habilitée à délivrer cette carte, et en déterminant le modèle ainsi que les modalités de délivrance et d'utilisation, *M.B.* du 31.12.91.
- Circulaire ministérielle du 19 décembre 1991 relative au stationnement résidentiel, *M.B.* 01.01.92.
- Circulaire ministérielle du 19 juin 1997 concernant les réservations de stationnement pour handicapés.
- Arrêté ministériel du 7 mai 1999 désignant les personnes qui peuvent obtenir la carte de spéciale de stationnement pour handicapés ainsi que les ministères habilités à délivrer cette carte, et en déterminant le modèle ainsi que les modalités de délivrance et d'utilisation, *M.B.* du 21.05.1999.

La procédure administrative de l'approbation Ministérielle se caractérise par une durée ressentie comme excessive par les administrations communales (5 mois en moyenne), outre le surplus de travail engendré par cette procédure.³²⁰

En outre certaines communes ne soumettent tout simplement pas leurs règlements complémentaires à l'approbation ministérielle, pire encore, n'en arrêtent plus.

De manière réursive, l'idée est formulée de transférer la compétence d'approbation du Ministre ayant le droit de la circulation dans ses attributions aux régions. Ce fut à nouveau le cas devant la Commission des affaires institutionnelles, d'où il ressort du rapport du 30 mars 1999 que la commission demeure partagée.

b.2) Les situations momentanées (occasionnelles)

Il résulte de l'article 10 de la loi que les règlements qui ont trait à *des situations momentanées (occasionnelles)*, telles que les réunions, cortèges ou encore les interdictions de parking durant certaines festivités, ne sont pas soumis à l'approbation du Ministre, étant donné qu'ils trouvent leur fondement juridique dans les décrets des 14 décembre 1789, 22 décembre 1789 et 16/24 août 1790.

3. Les permis d'urbanisme

Nous rappellerons que l'ordonnance O.P.U. soumet toute transformation, création, modification du tracé, élargissement, ou suppression de voirie à permis d'urbanisme. Les travaux visant à créer des emplacements de parking et qui impliquent une modification de ce type n'en sont dès lors pas dispensés. Cependant, certains travaux de minime importance et qui sont repris dans la liste établie par le Gouvernement en sont néanmoins³²¹. (Voyez Chapitre I) Les articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 énumèrent les actes et travaux en voirie qui sont dispensés de permis³²².

On tiendra cependant également compte de l'article 172 de l'O.P.U. prévoit que les règlements régionaux et communaux d'urbanisme peuvent imposer un permis pour l'exécution d'actes non soumis à permis en vertu de l'ordonnance et pour autant qu'ils ne figurent pas à la liste précitée des travaux de minimales importances.

a) Les utilisations du domaine public

Normalement, l'usage du domaine public, tels les routes, les emplacements de parkings ou places de stationnements, les parcs est collectif et concurrent ; en outre s'il est conforme à l'affectation, il est libre, gratuit et égal pour tous.

L'usage du domaine public peut être privatif, moyennant une autorisation, et de la sorte soustraire une portion du domaine à l'usage commun, sans que cette utilisation ne soit incompatible avec sa destination, ni contraire à l'intérêt général. Certaines de ces autorisations ont une finalité commerciale (l'affichage, les kiosques à journaux, un étal de commerçant,...),

³²⁰ R. POTE, *Bevoegdigheden op verkeersgebied: van internationaal tot lokaal.*, Dossier Wegverkeer, Mys & Breesch, 1994, Gent, 40.

³²¹ Art. 84, § 2, O.P.U.

³²² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*9 février 1996.

d'autres accroissent même l'utilité du domaine (tels la mise en adjudication de buvettes, restaurants, débits de carburants le long des autoroutes ou dans les gares) ou conditionnent l'exploitation rationnelle des services publics indispensables (de nombreux services publics (eau, gaz, électricité, tramways) ont trouvé dans le domaine public l'assiette idéale de leurs installations)

L'utilisation du domaine public peut être consentie par un acte unilatéral, tel un permis de stationnement ou une permission de voirie. Elle peut aussi résulter d'une concession domaniale et revêtir un caractère contractuel.

A. Le permis de stationnement autorise une occupation privative superficielle du domaine, temporaire ou peu durable et sans emprise dans le sol, ou n'y pénétrant pas profondément.

Il en va ainsi :

- o des stations de taxis et des kiosques à journaux non permanents;
- o des terrasses de café non permanentes échoppes de fleuristes, installations foraines ;
- o de l'occupation temporaire de la voie publique à l'occasion de travaux de construction, de démolition, de reconstruction ou de transformation d'immeubles.
- o d'enseignes, d'écriteaux, lanternes, distributeurs et bascules automatiques, panneaux d'affichage posés sur la voie publique ou accrochés aux façades mais surplombant la voie
- o stationnements privatifs de bus qui disposent aux terminus de bus de lignes ou le long de celles-ci, d'emplacements sur lesquels ils demeurent en dehors de leur trafic.³²³

L'octroi du permis de stationnement se fait en vertu d'un pouvoir de police sur la voie publique parce qu'il concerne la circulation. C'est donc l'autorité communale, et plus particulièrement le bourgmestre qui est compétent.

b) La permission de voirie, caractérisée par sa permanence et qui souvent autorise une emprise partielle sur le domaine, comportant une modification importante de son assiette.

Ainsi en va t il :

- de l'établissement de postes de distribution d'essence sur les bas-côtés ou les trottoirs des voies publiques;
- de l'installation de poteaux publicitaires, l'empiétement de soupiraux sur le domaine;
- de la construction, par les industriels riverains, d'une voie navigable et, au moins partiellement à leurs frais, de quais d'accostage incorporés dans le domaine public de l'Etat;
- du transport aérien de matériaux, des raccordements industriels au chemin de fer;
- de l'installation d'un abribus ou d'un kiosque à journaux, modifiant la voie ou simplement posé à demeure sur la voirie.

Son octroi ou son refus sont du ressort de l'autorité gestionnaire du domaine, en vertu de son pouvoir de domanialité, sans que toutefois ne soit exclue l'intervention complémentaire des autorités communales de polices, chaque fois que l'occupation de la voirie intéresse la commodité et la sécurité de passage. Ceci explique pourquoi une double autorisation est parfois requise.

B. Le stationnement public et payant

³²³ J.M. QUINTIN, Le contrôle du stationnement sur la voie publique, M.C., 1965, p.200.

Payer pour stationner sur la voie publique est une obligation qui heurte souvent les citoyens. Qui ne préfère chercher une place gratuite à l'air libre plutôt que de s'engouffrer dans un parking payant? Pourtant, il est démontré à l'heure actuelle que la tarification du stationnement dans le centre des villes peut avoir un effet positif sur la qualité de la vie en ville: les voitures-ventouses (c'est-à-dire celles qui restent parquées au même endroit pendant plusieurs heures, pendant que son utilisateur est au travail) ont tendance à rester à la maison.

Qui est compétent pour prélever une dîme sur le stationnement public et quelle est la cohérence de la politique de tarification à l'échelle de la Région? Telles sont les questions que nous étudions ci-après.

1. la compétence des communes

Depuis 1965, les communes peuvent taxer le stationnement des véhicules sur la voie publique, même si les voies publiques concernées sont des voies provinciales ou régionales.

L'article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur³²⁴ dispose en effet que "*lorsque les conseils communaux arrêtent des règlements en matière de stationnement, conformément à la législation et au règlement sur la police du roulage, ils peuvent, indépendamment de l'aménagement de zones de stationnement à durée limitée dénommées zones bleues, établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur*".

Avant 1965, cette compétence n'avait pas été reconnue aux communes par la Cour de Cassation, faute de base légale appropriée. Jusqu'alors, le stationnement sur la voie publique avait toujours été gratuit.

Les modalités de taxation doivent être prévues par un règlement communal complémentaire qui sera soumis à la tutelle de l'autorité fédérale, conformément à l'article 2 des lois coordonnées du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière, pour ce qui concerne les voies publiques situées *sur le territoire* de leur commune.

Avant de donner son approbation au régime envisagé, le ministre ayant la circulation routière dans ses attributions doit recueillir l'avis des commissions consultatives intéressées, créées en application de l'article 7, alinéas 1er et 2 de ces mêmes lois coordonnées. A défaut de réponse des commissions consultatives, les conseils communaux peuvent saisir directement le ministre et si celui-ci ne se prononce pas dans les 60 jours de la réception du document, le règlement pourra être mis en vigueur.

De plus, si la voirie concernée est une voirie régionale, l'approbation du Ministre régional en charge de la politique des déplacements devra être demandée³²⁵.

Sur quoi portera le règlement communal? Avec F. DEMBOUR, nous estimons qu'il appartient au Conseil communal de préciser le tarif des stationnements payants, en prévoyant éventuellement des exonérations pour les moins valides et des modalités de paiement ou de stationnement (comme par exemple durée maximum de stationnement), mais que les détails tels que le nombre et les emplacements des compteurs relèvent de l'administration³²⁶.

³²⁴M.B. du 23 mars 1965

³²⁵Voy. supra.

³²⁶F. DEMBOUR, note sous Cass; 20 octobre 1998, J.L.M.B., 1999/4, p.141 et sv.

L'argent récolté via ces redevances alimentera les ressources communales, même si le prélèvement a lieu sur une voirie *provinciale* ou régionale (moyennant l'accord du Ministère des travaux publics régionaux).

2. Qu'est-ce qu'une redevance de stationnement?

Si les communes sont compétentes pour prélever des "redevances de stationnement", encore faut-il savoir ce que l'on entend par ces termes.

Si l'on en revient à l'époque de l'adoption de la loi, ce sont bien les prélèvements par l'entremise de parcomètres qui étaient visés. Mais l'évolution de la technologie a nécessité depuis un élargissement de la notion.

Ainsi, dans la liste des définitions du Code de la Route du 1er décembre 1975, le terme "parcomètre" a été remplacé en 1991 par celui de "stationnement payant", désignant "toute réglementation concernant un emplacement ou un ensemble d'emplacements de stationnement dont l'utilisation est autorisée contre paiement, suivant les modalités et conditions portées sur place à la connaissance des intéressés".

Cette notion permet donc d'élargir la gamme des modes de prélèvements à des techniques plus modernes, comme les horodateurs, les bulletins de virement adressés a posteriori ou les cartes magnétiques.

3. Le système bi-tarif

Parmi les modalités de paiement portées à la connaissance des intéressés, il est intéressant d'étudier de plus près la possibilité qu'ont les communes de recourir à un système de double-tarif ou "bi-tarif".

Le système bi-tarif offre à l'utilisateur une option, que l'on peut schématiser comme suit:

-soit il verse immédiatement une somme modique dans un appareil situé à proximité de son véhicule et ce paiement lui permettra de laisser là son véhicule pendant une ou deux heures maximum;

-soit il ne paie rien et opte "de facto" pour le paiement d'une somme forfaitaire plus élevée qui correspondra au prix à payer pour un stationnement de longue durée; la facture sera envoyée à son domicile, si bien sûr un agent de contrôle passe ce jour là dans la rue pour prendre ses coordonnées.

Ce système, qui naquit dans la ville de Courtrai, a donné naissance à une jurisprudence intéressante.

Tout d'abord, la question de la légalité du système fut posée, suite aux décisions des tribunaux de Courtrai qui avaient estimé que le non-paiement de la redevance ne pouvait faire l'objet de poursuites pénales. La Cour de Cassation a invalidé ces décisions en 1994³²⁷. Dans son arrêt très attendu, elle rappelle que les articles 2.29 et 27.3.1. du Règlement sur la police de la circulation routière sanctionnent le fait de stationner sans payer et que les modalités de paiement sont définies de manière suffisamment larges par ces articles pour inclure le système du bi-tarif. Elle précise enfin que la question de l'éventuel recouvrement par voie judiciaire de la rétribution de stationnement due et non payée est indépendante des poursuites pénales.

³²⁷ Cass., 26 avril 1994, Droit communal, 1995/1, p.41.

Le citoyen doit en effet savoir que, lorsqu'il opte pour le paiement de longue durée "par correspondance", le bulletin de virement qu'il recevra probablement par la suite n'est pas une amende mais une simple modalité de paiement. Ce n'est que s'il n'opère par le versement requis dans le délai imparti qu'il sera passible de poursuites pénales, vu qu'il se trouvera alors en situation d'infraction au Code de la route. Il n'est donc pas question de choisir entre les qualifications de taxe ou de peine. Dans le cas du système du bi-tarif, la fiscalité communale et le droit pénal ne sont pas contradictoires; ils s'épaulent et remplissent chacun leur rôle.

Une autre question qui fut posée à la Cour de Cassation était celle de savoir si le tarif le plus élevé du système bi-tarif doit être considéré comme un impôt ou comme une redevance. Diverses voix se sont en effet élevées contre l'écart important entre le tarif de base pour une heure, par exemple 20,- fr. et le tarif à payer pour l'ensemble de la journée, par exemple 500,- fr., qui dépasse la somme que l'on obtient en multipliant le tarif horaire par le nombre d'heures que l'on peut s'attendre à rester stationné pendant une journée (soit 20, - fr. x dix heures = 200, -fr.). La question de la qualification de la taxe a son importance puisqu'elle permet de déterminer quelles sont les autorités compétentes pour en fixer les éléments: s'agira-t-il d'une tâche qui relève du conseil communal (en cas d'impôt) ou du collège des bourgmestre et échevins (en cas de redevance).

Saisie de cette question dans une affaire impliquant la ville de Verviers, la Cour de cassation n'a pas tranché clairement: dans son arrêt du 10 septembre 1998³²⁸, elle laisse juste entendre que si les tarifs imposés peuvent être considérés comme ayant un rapport raisonnable avec le service rendu à l'automobiliste, à savoir l'utilisation de la voirie aux fins de stationnement, il s'agira de redevances.

Comment ce rapport peut-il être raisonnable si l'on considère, dans l'exemple que nous avons donné, que 500, -fr. font plus que 10 x 20, -fr.? La réponse est apportée par M. Steelandt, commissaire de police à Waregem, dans un article qu'il consacre au bi-tarif³²⁹. Selon l'auteur, la différence de montant est justifiée parce que l'alternative offerte à l'automobiliste engendre diverses dépenses administratives pour les autorités communales (frais de perception: envoi de bulletins de virement, frais de contrôle), qui seraient loin d'être négligeables. Il s'agit en réalité d'un "tarif avec frais" qui, quoique plus onéreux, offre beaucoup d'avantages à l'utilisateur (parmi lesquels la possibilité de payer par carte bancaire et d'obtenir une preuve de ses frais de stationnement).

4. Quel stationnement taxable?

Dans un arrêt du 18 novembre 1993, le Conseil d'Etat a estimé que la taxe que la Ville de Liège prélevait sur les véhicules en stationnement illégal (c-à-d en infraction aux articles 23 à 27 du Code de la route) ne relevait pas des compétences communales puisqu'elle est contraire à l'article 10 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 qui soustrait la police de la circulation routière à la compétence des municipalité lorsqu'elle s'applique à des "situations permanentes ou périodiques". La taxe ne rémunère nullement un service rendu mais ne frappe que les véhicules en infraction;

³²⁸J.L.M.B., 1999/4, p.140.

³²⁹D. STEELANDT, Het betalend parkeren met vermoeden van keuze van tarief, TGEM, 1994/3-4. Voy. aussi, K. Colpaert, "Omtrent de wettelijkheid van gemeentelijke parkeerretributiereglementen met dubbel tariefsysteem (...)", De Gemeente n° 3/1994, p.193 et sv.

une telle atteinte patrimoniale frappant exclusivement les infractions ressortit à la police de la circulation routière³³⁰.

5. Constat: un manque de cohérence

Vu la relative liberté laissée aux communes en matière de taxation du stationnement, l'on constate à l'échelle de la Région *une grande différence dans les tarifs et dans les modalités de paiement et une absence de vision globale* dans la gestion de cette faculté de taxer le stationnement sur la voie publique.

Il n'y a pas d'harmonisation de la matière à l'échelle de la Région.

Les conditions matérielles de perception des redevances ne sont pas uniformes non plus: chacun choisira le type de parcomètre ou d'horodateur qu'il souhaite. Si cette situation peut sembler sans importance, elle le devient pourtant lorsque l'on apprend que la perception de ces taxes pourrait se faire à l'avenir par l'utilisation de cartes magnétiques. Il serait dès lors souhaitable que le système en vigueur sur une parcelle de territoire soit accessible au plus grand nombre. Il serait également intéressant d'harmoniser les politiques menées afin que les initiatives prises par certaines communes ne se voient pas anéanties par l'inaction ou l'action contraire de leurs voisines; il faut que les signaux donnés aux automobilistes soient clairs...

C. Des pistes pour une plus grande cohérence?

L'absence de cohérence et d'harmonisation de la politique du stationnement à l'échelle de la Région n'est pas une donnée nouvelle. Depuis une dizaine d'années déjà, elle fait l'objet d'études diverses et de déclarations politiques encourageantes.

Lors de sa séance du 17 juillet 1991, sur base d'un rapport préparé par le "groupe IRIS", l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale marqua son accord sur le principe d'une globalisation du système de tarification des parcomètres sur le territoire de la Région et sur le choix d'un matériel de perception uniforme, par perception par carte à mémoire intégrée au véhicule.

De telles déclarations rentraient-elles dans le champ de compétences de la Région? Le Gouvernement comptait-il intervenir par voie décrétole pour imposer ces conditions aux communes et comptait-il solliciter de l'Etat fédéral qu'il impose ces normes techniques aux véhicules?

La déclaration ne semble pas s'embarrasser de ces questions et nous éclaire surtout sur la volonté d'approfondir plus avant sa connaissance de la problématique:

- en confiant à une société privée une étude approfondie sur les possibilités de créer une nouvelle structure de gestion du stationnement;
- en passant une convention avec l'Union des villes et communes pour créer une structure semi-permanente destinée à prolonger la réflexion sur le stationnement avec les communes bruxelloises: cinq groupes de travail furent créés par la suite pour tenter de progresser dans le " dialogue stationnement région-commune ".

Dans son étude sur la possibilité de créer une structure de gestion du stationnement, la société STRATEC, à qui le marché fut confié, proposa un trio de solutions:

³³⁰C.E., arrêt n° 44.939, 18 novembre 1993, Droit communal, 1994/2, publié avec un extrait du rapport de l'auditeur B.JADOT.

- la création d'une intercommunale (pouvoir organisateur)
- la mise sur pied d'une brigade de contrôle (fonction de police) (ex: la brigade du métro)
- attribution de la gestion concrète à un opérateur extérieur (fonction de gestionnaire), société commerciale.

La mise sur pied du régime proposé nécessiterait la "concession" à l'intercommunale de la gestion du stationnement sur les voiries communales et régionales, la passation d'un contrat de gestion entre l'intercommunale et l'agent d'exécution, la mise à disposition de la brigade de contrôle d'agents de police communaux, (l'officialisation des rapports de l'intercommunale avec la Région), etc...Dans cette formule mixte public-privé, une gestion des questions de stationnement pourrait être effectuée de manière cohérente, tout en restant sous la maîtrise des pouvoirs publics communaux, sans préjudice de la tutelle régionale.

Ce n'est bien sûr pas là la seule solution envisageable. Si l'on ose se départir un instant des données de l'histoire politique récente de Bruxelles, l'on se doit de signaler ici que certains de ces problèmes de politique de stationnement pourraient être résolus par une fusion des communes, avec toutefois l'instauration d'une formule de coopération entre des quelques méga-communes ainsi créées. Mais l'on se rappellera que cette question de la fusion des communes bruxelloise est hautement sensible dans notre pays...³³¹

Faut-il envisager des solutions plus osées, qui retireraient aux communes certains de leurs pouvoirs (fixation des redevances de stationnement, contrôle des paiements) pour les confier à la Région, par souci de cohérence et de meilleure organisation, mais en veillant toutefois à redistribuer aux communes les prélèvements effectués; leur retirer le fardeau organisationnel sans porter atteinte à leur escarcelle ? Dans ce schéma, la Région pourrait confier la gestion complexe de ses nouvelles attributions à une agence spécialement créée qui gérerait toutes les questions liées au stationnement public, tant sur les voiries communales que sur les voiries régionales, à l'échelle du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Mais précisons-le sans plus attendre: une telle formule nécessiterait de très importantes adaptations législatives pour garantir le transfert de certaines des compétences des communes à la Région et justifier l'intervention régionale dans cette matière (la Région ne disposant pas à ce jour, nous l'avons vu au Chapitre I, d'une compétence générale en matière de politique de déplacements).

Faut-il transférer certaines compétences des communes vers l'agglomération bruxelloise qui, même si ses fonctions sont assurées en réalité par l'autorité régionale, existe toujours et pourrait se voir confier là une fonction correspondant à sa vocation première, sans nécessiter de réformes institutionnelles, puisque les communes peuvent lui confier des tâches en vertu de la loi du 26 juillet 1971? La solution sent toutefois un peu le soufre lorsque l'on sait que les compétences de l'agglomération sont aujourd'hui exercées par les autorités régionales...

Faut-il aller si loin dans les réformes pour apporter une solution aux quelques problèmes rencontrés? Si l'on prend le contre-pied des quelques propositions ébauchées ci-dessus, ne peut-on tabler simplement sur la mise sur pied d'un forum de discussion entre bourgmestres où l'on tenterait d'adopter une ligne politique commune?

Quoiqu'il en soit, nous n'opterons pas ici pour l'une ou l'autre solution. Nous avons seulement voulu faire le point sur la question et raviver le débat de la coordination qui existe depuis de nombreuses années déjà mais qui n'a mené à ce jour à aucun résultat satisfaisant.

³³¹Voy. notamment K. DESCHOUWER et J.BUELENS, "Het statuut van de brusselse gemeenten: denkplaatjes voor een mogelijke hervorming", *Bruxelles et son statut*, Larcier, 2000, p.439.

Partie IV - Conclusions et recommandations

Chapitre I. Quant aux compétences

L'objet de notre étude de la répartition des compétences dans certains des domaines concernés par la problématique de la mobilité durable était principalement de répondre, de manière synthétique, à la question "qui peut faire quoi?" pour résoudre (ou conforter...) les problèmes rencontrés.

Il nous semblait en effet que le débat sur la mobilité restait trop souvent bloqué sur ces questions de compétences et que la complexité de notre système institutionnel était avancée comme un argument en faveur de l'inaction: "on voudrait bien faire quelque chose mais on ne sait pas qui est compétent"...

Nous avons dès lors tenté de mettre noir sur blanc les règles en vigueur, sans toutefois prétendre répondre à toutes les questions que pourraient se poser les pouvoirs publics soucieux d'agir.

Ce que nous constatons, c'est que chacun des autorités publiques étudiées a le pouvoir de prendre des actions en faveur de modes de déplacements plus durables:

- l'État fédéral:

en adaptant les normes de fabrication des véhicules et des carburants
en améliorant le contrôle technique des véhicules

- les Régions

par leur larges pouvoirs en matière de politique des transports publics, de protection de l'air, d'aménagement du territoire

- les Communes

Quoique tributaires des nombreuses limites posées par les autorités supérieures, leurs possibilités d'action sont aussi fonction de leurs ressources en termes d'imagination et de leur propension à adopter des initiatives originales là où un champ d'intervention, même étroit, leur est laissé.

Ces possibilités d'action offertes aux pouvoirs publics devront ou pourront parfois être mises en oeuvre de concert, conformément aux formules de coopération inscrites dans les lois de réformes institutionnelles.

Dans certains cas, les actions envisagées se trouveront aux confins des règles de répartition des compétences et nécessiteront peut être certains aménagements exceptionnels ad hoc, sur base de la théorie des pouvoirs implicites.

Pour illustrer ce dernier point, il suffit de regarder de plus près les perspectives offertes par la nouvelle ordonnance bruxelloise relative à la qualité de l'air. Les autorités régionales pourront-elles à l'avenir interdire la circulation des voitures à Bruxelles en cas de crise grave, l'été par exemple, en vertu de cette seule base légale? Il nous semble que oui, si l'hypothèse est inscrite

dans le plan d'urgence qui doit être concocté en vertu de l'ordonnance, même si la mesure touche de plein fouet à l'une des compétences réservées à l'État fédéral, à savoir la politique générale de la circulation routière. Nous estimons en effet que, vu que l'automobile est reconnue comme la source de pollution de l'air la plus importante dans les villes et que l'effet des mesures prises sera nécessairement limité au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et ne portera donc pas atteinte de manière disproportionnée au pouvoir d'intervention fédéral, une telle action pourrait être justifiée sur base des pouvoirs implicites; si l'on refuse à la Région cette possibilité d'action, alors elle ne pourra pas remplir ses obligations en matière de restauration de la qualité de l'air.

Chapitre II. Quant aux instruments

L'étude des "instruments" (c'est-à-dire les règles en vigueur) visait à "mettre à plat" les diverses dispositions de nature réglementaire qui gouvernent aujourd'hui les modes de déplacements des particuliers à Bruxelles.

Nous avons ainsi pris une "photo" des divers régimes en vigueur qui nous paraissaient pertinents (principalement en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité, d'organisation des transports publics) et, en analysant bien cette photo, nous avons tenté de déceler les éléments qui ne devraient pas y figurer, ou qui devraient être modifiés, si l'on souhaite diriger la société vers des modes de déplacement plus durables.

Nous présentons le détail des modifications envisagées ci-dessous.

Section I - Aménagement du territoire

Les interactions entre les mesures d'infrastructure, d'aménagement du territoire et de gestion de la mobilité sont diverses et objectivement complexes. En Région bruxelloise, cette complexité est amplifiée tant par des difficultés d'ordre juridiques et institutionnelles qui sont en partie due à la pluralité des instances compétentes en matière de mobilité et de leur autonomie respective, que par les limites géographiques de la Région.

1. L'intégration des principes propre à la planification de la circulation à ceux qui président à l'aménagement du territoire n'est, dans la pratique, qu'insuffisamment développée.

- La hiérarchisation fonctionnelle des voiries est unanimement considérée comme nécessaire pour une gestion plus rationnelle de la circulation. Son intégration dans les différents plans d'aménagement est cependant assez limitée. En effet, la classification des différentes voiries dans les plans d'affectation reste, du moins d'un point de vue juridique, fondamentalement indépendante de l'affectation qui est donné aux diverses zones que ces voiries traversent.
- La politique de localisation des activités vise à localiser les entreprises en fonction de leur profil de mobilité et d'accessibilité. Nous avons pu constater que cette démarche est appliquée timidement dans le cadre de l'élaboration des différents plans d'aménagement et de la détermination de l'affectation des diverses zones ainsi que dans le cadre de la procédure d'attribution des permis d'urbanisme et de l'éventuelle procédure d'évaluation des incidences préalable.

- Plusieurs communes ont réalisé des plans de mobilité et/ou de déplacements sur leur territoires respectifs. Ces plans n'ont pas ou que très peu d'effets juridiques et sont en fait pour la plupart le résultat d'études préalable à la réalisation du plan communal de développement.

Propositions de solutions:

- On pourrait envisager en ce qui concerne la localisation des activités de **fixer des critères d'accessibilité et de mobilité contraignants** dans les plans d'affectations et/ou dans le cadre de la procédure d'attribution des permis d'urbanisme en explicitant plus concrètement les différents profils de mobilité et d'accessibilité en fonction des différents zones d'affectation.
- L'instauration d'une instance, d'un **institut régional de la mobilité** qui pourrait se voir attribuer plusieurs types de missions comme par exemple par la réalisation d'études et de recherches, la collecte de données, par son intervention comme instance consultative dans le processus législatif, en intervenant dans le cadre de l'évaluation des incidences préalable à l'attribution des permis d'urbanisme, en formulant un avis lors de l'élaboration de plans communaux de mobilité, ... bref, une instance ayant une expertise en matière de mobilité.
- Par ailleurs, la cohérence des diverses mesures prises au sein des communes pourrait se voir renforcée en donnant **force obligatoire et valeur réglementaire aux plans de déplacements ou de mobilité** des communes et en les soumettant à l'approbation de l'autorité régionale, après consultation publique.

2. Si l'on a pu constater la volonté d'une gestion globale de la mobilité en Région bruxelloise dans le cadre de la politique urbanistique, la division de la région en 19 entités autonomes génère un certain nombre de problèmes et hypothèque fortement la réalisation de cette gestion globale.

Ce problème dépasse de loin les problèmes liés à la mobilité, mais s'y fait néanmoins ressentir de manière accrue. En effet, outre les 19 politiques d'aménagement du territoire, ce sont 19 instances qui interviennent dans le cadre de l'attribution des permis, 19 politiques fiscales communales, 19 polices communales autonomes qui coexistent sur un territoire de 164 km². Le diagnostic que l'on peut porter sur la ville est donc clair : la ville manque d'unité.

De nombreuses propositions visant à unifier, coordonner ou associer les politiques communales ont, dans le fil des ans, vu le jour. Nous en citerons quelques-unes qui nous paraissent intéressantes à titre d'exemple:

- La fusion complète des 19 communes concomitamment à une défusion au profit de structures intra communales déconcentrées.
- Le transfert de nouvelles compétences vers l'agglomération bruxelloise.
- La coopération entre la région et les communes pourrait être améliorée par des procédures contractuelles.
- La modification des frontières communales.

3. La région bruxelloise est confrontée à une autre problématique : ces limites géographiques ne correspondent pas à sa véritable morphologie. Outre les problèmes liés à sa viabilité économique, c'est la question de la faisabilité d'une gestion globale et intégrée, incluant la circulation et la mobilité qui est posée ici. Un accord de coopération interrégional a déjà vu le jour en matière de mobilité. La nécessité d'une telle initiative se fait également ressentir en

matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Bruxelles ne peut être gérée en contradiction ou en rivalité avec la politique menée dans sa zone péri-urbaine.

D'autres formes de coopération peuvent également être envisagées tels par exemple l'association *sui generis* regroupant un ensemble géographique plus vaste que les 19 communes, incluant les communes limitrophes, sans pour autant modifier les limites de la Région bruxelloise.

Section II - Fiscalité

A l'heure où l'on parle beaucoup de la fiscalité comme l'un des remèdes miracles aux problèmes de pollution et de mobilité, nous avons tenté d'examiner quel était l'état de la réglementation actuelle et de ses balises incontournables, afin de percevoir la "philosophie" et les objectifs du système en vigueur: est-il conçu de manière à promouvoir des modes de déplacements propres et "non encombrants"?

Nous avons dès lors dressé un état des lieux de la fiscalité des modes de déplacement des particuliers dans la ville, tant du point de vue des taxes qu'ils doivent acquitter directement (à l'achat de véhicules et de carburant) que des possibilités de déduction fiscales à l'impôt sur le revenu.

Si l'on a pu constaté que certaines mesures ont été adoptées depuis 1992 pour limiter quelque peu le poids de l'automobile sur les finances publiques (instauration d'un forfait de déduction maximum pour les trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail, ...) ou pour veiller à donner quelques signaux au consommateur allant dans le sens d'une prise de conscience du coût réel de l'énergie (cotisation sur l'énergie, taxe spécifique sur le diesel pour les voitures), le régime actuel n'est pas satisfaisant car:

- il ne mène pas le consommateur à s'interroger *obligatoirement* sur son mode de déplacement et à envisager éventuellement d'utiliser des alternatives à la voiture ou des voitures dites propres, si celles-ci sont disponibles;
- il ne favorise pas suffisamment ceux qui optent pour d'autres modes de déplacement que la voiture, même si quelques dispositions intéressantes semblent amorcer un changement dans le bon sens (exonération fiscale des éventuels remboursements offerts pour les déplacements en vélo, par exemple).

Nous reprenons ci-dessous, point par point, les modifications qui, selon nous, pourraient utilement être apportées au régime actuel et qui ont été évoqués supra (Partie II - Instruments)

Une modification de la taxation des carburants

- Une modulation des accises en faveur des carburants les moins polluants est envisageable, dans le respect des limites et des procédures imposées par le droit communautaire; le coût des carburants les moins recommandables devrait être augmenté.
- Un affinement de la taxation, dans le sens d'une plus grande différenciation entre les différentes qualités de carburants disponibles, peut aussi mener à des résultats intéressants.

En Suède par exemple, la taxation du diesel est échelonnée sur trois niveaux, en fonction notamment du contenu en soufre et en composés aromatiques du carburant. Cette taxation a permis de réorienter tant la production (de véhicules) que la consommation, en très peu de temps et de manière très claire, vers le carburant le moins polluant³³².

En Belgique par contre, nous avons constaté qu'aucune différenciation fiscale n'existe à l'égard des différentes catégories de diesel qui sont mises sur le marché par les producteurs.

La variabilisation de la taxation des véhicules

- Il convient de prendre en compte d'autres critères que l'âge et la puissance des véhicules pour fixer les taux de taxation, comme par exemple les émissions de polluants, le kilométrage parcouru, l'entretien du véhicule, etc...Nous touchons ici à la notion de "variabilisation de la taxation de l'automobile", envisagée ces derniers temps dans de nombreux scénarios³³³.

Cette variabilisation peut être opérée tant au niveau de la taxe de mise en circulation que de la taxe de circulation.

Certains proposent même de supprimer la taxe de mise en circulation et de ne garder qu'une taxe annuelle; de cette manière, ce n'est plus l'achat du véhicule qui serait taxé, mais sa seule utilisation. Cette suppression de la taxe spéciale à l'achat contribuerait peut-être à accélérer le renouvellement du parc de véhicules (toujours plus propres?) mais stimulerait probablement tout autant l'achat de véhicules d'occasion tout en confortant l'idée selon laquelle "il est normal que chacun ait une voiture à sa disposition". Nous pensons dès lors qu'il ne faut pas supprimer purement et simplement cette taxe à l'achat mais qu'il faut la moduler, comme nous l'avons déjà dit, en vertu de critères écologiques.

- Si l'on veut favoriser l'utilisation du LPG, carburant présenté comme moins polluant que les autres carburants disponibles à la pompe, faut-il maintenir la taxe de circulation complémentaire pour les installations au LPG?³³⁴ Ne faut-il pas diminuer la TVA sur les équipements permettant à une véhicule de rouler au LPG?

Les péages

L'instauration de droits d'usage du réseau routier (péages), dans et/ou autour de Bruxelles pourraient utilement contribuer à stimuler les navetteurs à utiliser les transports en commun ou à ne pas choisir d'habiter loin de la ville. Sur ce point, voy. les chapitres consacrés à la fiscalité des Parties I et II.

³³²R. Brännlund, The Swedish green tax commission, p.28

³³³voy. par exemples les discussions qui eurent lieu lors des tables rondes organisées par le Ministre Daerden en 1999, sur base des recherches menées par les Professeurs THIRY (ULg) et BLAUWENS (Ufsia).

³³⁴Il s'agit d'ailleurs là de l'une des mesures promues par le tout récent avant-projet de plan fédéral pour un développement durable de la CIDD (Commission interdépartementale du développement durable). Voy. p.56.

Si l'on souhaite que le coût du péage se répercute sur le comportement du navetteur, il faut veiller à ce que celui-ci ne puisse déduire fiscalement ces frais supplémentaires ou se les voir rembourser par son employeur.

Il conviendrait dès lors:

- de ne pas augmenter le forfait des 6 F/km pour les trajets effectués entre le domicile et le lieu de travail (art.50 CIR): ne pas prévoir une augmentation spéciale pour les "victimes" du péage;
- de ne pas permettre la déduction de ce coût à titre de frais professionnels, pour les trajets effectués dans l'intérêt de la profession (art.66 CIR);
- de ne pas inclure dans les exonérations fiscales les éventuels remboursements de ces frais de péage par les employeurs (art.38 CIR).

L'impôt sur le revenu

- Variabilisation du forfait légal imposable:

*Ne peut-on prévoir une augmentation du forfait légal prévu à l'article 50 du CIR pour les utilisateurs des transports en commun, détenteurs d'abonnements par exemple? Le bonus octroyé serait au moins égal au prix de l'abonnement. Une augmentation de ce forfait existe bien pour les navetteurs parcourant de longues distances.

*Le forfait pour déplacements lointains doit-il être maintenu? Contribue-t-il à conforter les choix du contribuable de continuer à habiter loin de leur lieu de travail?

- Extension des possibilités d'exonération fiscales des éventuels remboursements offerts par les employeurs, sur base des considérations suivantes, notamment:

*Il conviendrait d'ajouter, parmi les possibilités d'exonération fiscale figurant à l'article 38,9°, l'exonération d'office du montant d'un abonnement aux transports en commun, indépendamment de tout remboursement de la part de leur employeur. Cette exonération devrait être égale au prix de l'abonnement.

*Pourquoi garder des limites maximum dans les conditions d'exonération des montants octroyés en remboursement des titres de transport? Ne peut-on d'office fixer ces limites au prix même de l'abonnement (14 300 FB par exemple pour un abonnement annuel auprès de la STIB en 1999).

*L'exonération des remboursements pour les déplacements en transports en commun est limitée à un maximum; l'employeur qui veut faire "plus" sur une base volontaire ne rend pas un grand service à ses travailleurs, puisque celui-ci sera taxé pour le surplus;

*les éventuelles indemnités pour les déplacements à pied des travailleurs optant pour le forfait légal sont exonérées à concurrence de 5000 F par an seulement; les piétons qui opteraient pour la déduction de leurs frais réels ne bénéficient pas de ce régime;

*les automobilistes et les motards qui se voient rembourser leurs frais de déplacement et qui optent pour le forfait légal bénéficient également d'une exonération de maximum 5 000 F par an;

-Extension, dans le secteur privé, des obligations de remboursement des frais de déplacements en transports en commun, à vélo ou en tout autre véhicule propre, à l'égard des travailleurs, sur base du système particulièrement favorable dont bénéficie le personnel des organismes publics, sachant que:

*Les travailleurs du secteur *privé* sont toujours tributaires de deux conditions pour obtenir un remboursement de leur employeur:

- une condition de salaire maximum;
- une condition de distance maximale (5 km), absurde lorsque l'on sait que le prix de l'abonnement auprès de la STIB est le même pour tous, quelle que soit la distance parcourue.

*L'employeur ne fait en général pas la publicité des possibilités de remboursement auprès de ses travailleurs et essaie donc de garder le régime applicable confidentiel. Ces remboursements lui coûtent-ils trop chers?

L'employeur ne pourrait-il envisager de financer ces remboursements par le forfait qu'il solliciterait (sous forme d'une réduction de salaire) auprès des employés qui souhaitent continuer à bénéficier d'une place de parking sur leur lieu de travail ?

*il est difficile d'obtenir une information précise sur les différents régimes de remboursement obligatoires en vigueur.

- Extension des mesures prises en faveur de l'utilisation du vélo dans le secteur privé:

Les exonérations relatives aux trajets effectués à vélo ne doivent-elles pas être dissociées de l'octroi d'indemnités par l'éventuel employeur, de manière à bénéficier au plus grand nombre? Si le régime actuel est maintenu, ne serait-il pas pertinent d'étendre les obligations de remboursement au secteur privé?

- Forfait des 6 F/Km

* Faut-il maintenir le forfait des 6 F/km pour les déplacements en voiture ou aller plus loin en supprimant tout simplement toute possibilité de déduction fiscale pour ces déplacements?

**Si l'on veut stimuler fiscalement le co-voiturage*, il conviendrait:

- soit de faire bénéficier tous les co-voituriers du forfait des 6 FB;
- soit créer un régime spécifique garantissant que le chauffeur qui perçoit une rémunération de la part des passagers ne soit pas pénalisé fiscalement et qui permet aux passagers de déduire le prix qu'ils paient à titre de frais professionnels, même s'il s'agit de déplacements effectués entre le domicile et le lieu de travail.

L'on pourrait même envisager l'hypothèse suivante: en cas de co-voiturage, chacun peut bénéficier d'un forfait augmenté à 10 FB.

*L'hypothèse du car-sharing n'est pas prévue par le code des impôts sur le revenu, sauf si l'on accepte de l'inclure dans les notions de location ou de leasing qui sont

inscrites à l'article 66,§5,4°. On pourrait, pour plus de clarté, rajouter le concept dans la liste des bénéficiaires du forfait des 6 F/km.

- Déduction des frais de carburant

Les frais de carburant sont déductibles à 100% pour les trajets effectués dans l'intérêt de la profession, quel que soit le type de carburant utilisé.

Ne conviendrait-il pas de fixer un seuil maximum de déduction, qui viserait à freiner les appétits des voitures grosses consommatrices de carburant?

- Les voitures d'entreprises

Il convient d'augmenter le forfait relatif au kilométrage minimal non déductible fiscalement.

L'octroi systématique de voitures d'entreprises aux travailleurs du secteur privé pourrait être découragé fiscalement, soit directement ou indirectement, en supprimant la gratuité des parkings de l'entreprise ou en augmentant nettement le coût de cette infrastructure pour l'employeur, par exemple (taxes communales ou régionales?).

Dans le régime de l'Impôt sur les Sociétés, aucune mesure fiscale spécifique, sauf la limitation de la déduction des frais à 75%, ne vise à réorienter les politiques menées par de nombreux employeurs dans le sens d'une mobilité plus durable; l'on pourrait envisager de supprimer ou de diminuer les possibilités de déduire ces frais des bénéfices imposables de manière à ce que l'employeur pense, tant lors du choix de son implantation que lors de l'étude de ses plans d'embauche, à stimuler l'utilisation d'autres modes de déplacement que la voiture automobile.

Parmi les idées intéressantes à creuser, l'on peut envisager l'insertion, à l'article 215 du Code, d'une modulation du taux de l'impôt, à la baisse, pour les sociétés qui mettent en oeuvre des stratégies de déplacement de leur personnel menant à des résultats particulièrement satisfaisants en termes de mobilité durable. Les critères objectifs du bénéfice de telles réductions du taux de l'impôt restent bien sûr à déterminer (pourcentage de véhicules propres mis à disposition du personnel, pourcentage d'utilisateurs effectifs des transports en commun, localisation de l'entreprise motivée par l'utilisation des transports en commun).

Face à ce large éventail de suggestions, nous souhaitons tirer la conclusion suivante: nous estimons que c'est en réalité l'ensemble du système fiscal actuel qui doit être repensé de manière à introduire une variabilisation favorable à l'utilisation de véhicules plus propres (et donc neufs? ...autre débat) ou à un comportement mieux éclairé de la part des citoyens (ne pas prendre systématiquement la voiture pour n'importe quel trajet): lors de l'instauration de taxes nouvelles, il ne faut pas conserver dans la législation les éventuels contrepoids qui risqueraient d'en annihiler l'effet...En bref, la réforme de la fiscalité souhaitée doit s'inscrire dans la mise en oeuvre d'un projet de société cohérent.

Pour choisir les mesures les plus adéquates, il conviendra en outre que les autorités concernées se posent les questions suivantes:

- quel sera l'impact probable de la mesure sur le comportement du consommateur: quel est le seuil à atteindre pour que la taxe ait un effet dissuasif ou incitatif? Quels sont les messages à véhiculer?

- quelles sont les solutions techniques qu'il convient de favoriser aujourd'hui?

Dans cette matière de la fiscalité de la mobilité comme dans tant d'autres, nous constatons que les solutions juridiques nouvelles sont bien sûr profondément dépendantes de l'état des connaissances techniques. Comment savoir quels sont les véhicules à favoriser fiscalement pour des raisons de protection de l'environnement? Tel carburant est-il vraiment plus propre que tel autre? Le diesel est-il plus polluant que l'essence, ou l'inverse? Quels sont les accessoires (filtres?) à favoriser?

Une réponse à ces questions devrait être apportée au moins partiellement au consommateur lorsque la proposition de directive du Conseil relative à la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves (proposition n° 598 PC 0489) sera adoptée et mise en oeuvre par les États membres.

Cette proposition de directive prévoit diverses obligations très intéressantes à l'égard des États membres :

- les voitures mises en vente devront toutes pourvues d'une étiquette précisant la consommation de carburant du véhicule présenté;
- un guide explicatif relatif aux consommations de carburants doit être rédigé et mis à la disposition des consommateurs;
- un tableau comparatif de la consommation de carburants des véhicules présentés à la vente chez un même concessionnaire devra être mis à la disposition des consommateurs;
- les étiquettes et guide mentionnés ci-dessus doivent également comprendre des informations relatives aux émissions de CO₂ produites par les véhicules concernés.

Nous l'avons déjà dit: les réponses aux problèmes de mobilité, pour des modes de déplacement plus respectueux de l'environnement et de la vie en société ne doivent pas passer exclusivement par la voie fiscale; il ne s'agit pas de faire du "totalitarisme de la mobilité durable", d'empêcher aux plus démunis de se déplacer, de rendre la vie terriblement plus difficile aux gens, d'empêcher tout bonnement l'accès des navetteurs à Bruxelles.

La voie fiscale est l'une des pistes, parmi d'autres, qui doit être utilisée pour provoquer un changement de comportement; elle doit être envisagée dans une perspective globale, au regard des autres mesures favorables à une "mobilité durable" qui pourraient et devraient être prises en termes d'aménagement du territoire, d'infrastructure, d'organisation des transports en commun; rien ne sert de créer un système de péage à l'entrée de la ville si la politique d'aménagement du territoire permet une délocalisation massive en amont.

Toutefois, nous estimons que le recours à ces changements fiscaux ne doit pas être paralysé par l'éventuel immobilisme des politiques menées dans les domaines complémentaires; l'instrument fiscal est l'instrument idéal pour jouer un rôle de "détonateur", pour enclencher un effet "boule de neige" pour des déplacements plus respectueux de l'environnement et de la santé publique, car il faut bien commencer par amorcer le changement quelque part...

Section III - En ce qui concerne les transports publics

Nous avons vu que l'organisation des transports en commun souffre aujourd'hui d'un important problème de coordination, malgré les obligations inscrites dans les textes de réformes institutionnelles, et de la difficulté, pour les autorités publiques responsables, de faire respecter les missions de services public inscrites dans les contrats de gestion.

Diverses pistes de modification profonde de la structure actuelle de gestion des différentes sociétés commerciales concernées ont été abordées, auxquelles nous renvoyons le lecteur.

Soulignons toutefois que si le constat est assez négatif, il est au moins connu de la plupart des acteurs et une nouvelle conférence interministérielle ad hoc, la CIMIT, a été mise en place récemment pour parvenir à dégager des solutions.

Biilage I

Biilage A

KORTE SAMENVATTING VAN HET MOBILITEITSBELEID IN HET GEWOP

a) *Het mobiliteitsbeleid*

Op het vlak van verkeer en vervoer zelf schuift het GEWOP een aantal duidelijke krachtlijnen naar voor.

1. Een strikte bescherming van het wonen in centrumzones.

Het plan voorziet in en omheen de vijfhoek een perimeter afgelijnd met “*verhoogde bescherming van huisvesting*” met als doel de huisvesting te beschermen tegen de druk van de kantooruitbreiding. Deze bescherming legt strenge voorwaarden op voor gebouwen met andere bestemmingen dan huisvesting.

2. Specialisatie van het wegennet

De specialisatie die het GEWOP invoert voorziet in de onderverdeling van het wegennet in een wijknet, een interwijkennet en een gewestnet. Deze functionele specialisatie van de wegen dient voornamelijk om het sluipverkeer te weren uit het wijknet en het interwijkennet³³⁵. Daarnaast moet de specialisatie ook dienen om de reïssnelheid en de geregelde doortocht van het openbaar vervoer te bevorderen en om de verplaatsingen van fietsers en voetgangers aan te moedigen. In geval van conflict tussen de twee doelstellingen moet steeds de volgende finaliteit van de maatregel voor ogen gehouden worden: de druk van het gemotoriseerd verkeer in de stad verlichten³³⁶ of nog, een halt toe te roepen aan de overconsumptie van gemotoriseerd vervoer.

Het *wijknet* bestaat uit verzamelwegen (die inkomend verkeer in de wijk ontvangen) en plaatselijke wegen (30 km/u). De woonfunctie primeert op de verkeersfunctie. Het *interwijkennet* is bestemd voor stedelijk vervoer, voor korte en middellange afstanden. Ook hier moet de erf functie overheersen over de verkeersfunctie (50 km/u). Het *gewestnet* omvat de hoofdwegen, grootstedelijke wegen en snelwegen. Compensatiemaatregelen moeten worden uitgewerkt om de leefbaarheid van de grote wegen te verbeteren.

Het “uitvoerend” gedeelte van het plan geeft daarnaast ook een aantal te volgen richtinggevende principes inzake bewegwijzering en regeling van de verkeerslichten, inzake voorzieningen en regeling van het verkeer. Hierbij beperkt het zich in feite tot het in herinnering brengen van bepaalde verkeersregels. Het GEWOP voorziet dat het beheer van zowel het wijknet als van het interwijkennet in handen van de gemeenten vallen, met uitzondering van de voornaamste assen voor het openbaar vervoer, terwijl het gewestnet beheerd moet worden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De gemeenten leggen in overleg met de naburige gemeenten en met het Gewest, de verzamelwegen vast in de gemeentelijke ontwikkelingsplannen. De juridische draagkracht van deze bepaling is, zoals hierboven uiteengezet, louter richtinggevend. Ze valt dus binnen de limieten van artikel 23 van de O.P.S., dat ondermeer bepaalt dat het toekennen door de Regering van hulp aan natuurlijke dan wel privaat- of publiekrechtelijke rechtspersonen slechts mag gebeuren in naleving van de bepalingen van het plan.

Voor het gewestnet voorziet het plan “compensatiemaatregelen”, zoals premies voor geluidsisolatie “*wanneer de hinder een bepaalde drempel overschrijdt en deze niet kan*

³³⁵ Zie Hoofdstuk I.2 IRIS – PLAN, mei 1999, p. 4; Voor een analyse van het mobiliteitsbeleid in Brussel zie ook : VANSEVENANT, P., Verkeer en vervoer in Brussel, Ruimtelijke Planning, Katern 4, Kluwer, 1995, december 1995, p.125.

³³⁶ Punt 13.2.1., Krachtlijnen, GEWOP, o.c., p. 103.

*beperkt worden door een heraanleg van de openbare ruimte of door de regeling van het verkeer”.*³³⁷

Het plan pleit er tenslotte voor dat iedere effectenstudie of effectenrapportering opgesteld bij de aanleg van een weg, *rekening houdt met de effecten op het fietsverkeer en de fietsstallen*³³⁸ *en met de effecten op de verplaatsingen en de veiligheid van de voetgangers en hun oversteekmogelijkheden*³³⁹.

3. Uitbreiding en bevordering van het openbaar vervoer

4. Maatregelen voor voetgangers, fietsers en personen met beperkte mobiliteit.

Voor voetgangers streeft het plan hoofdzakelijk naar de verbetering van het comfort en veiligheid. Bij wijze van voorbeeld moeten stoepen ten minste 1.50 m breed zijn en moet er bij de afstelling van de verkeerslichten meer rekening gehouden worden met voetgangers.

Voor de fietsers streeft het plan naar het magisch cijfer van 10% van de gemechaniseerde verplaatsingen. Ter realisatie van deze ambitieuze doelstelling werd een vijftiental radiale en een drietal tangentiële fietsroutes voorgesteld. Tenslotte wenst het GEWOP dat meer aandacht besteed wordt aan mindervaliden.

5. Het parkeerbeleid

Het parkeerbeleid wordt in het algemeen als cruciaal ervaren in de beheersing van het autoverkeer. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn parkeren en handhaving van controle voornamelijk een gemeentelijke aangelegenheid met als gevolg dat een onmiskenbaar gevaar bestaat voor een te gedifferentieerd beleid binnen het gewest.

Het IRIS plan somt de volgende pijlers inzake het beheer van het parkeren op :

- het reduceren van de totale, door het parkeren in beslag genomen plaats op de openbare weg en dit , ten voordele van andere gebruikers van de openbare ruimte (voetgangers, fietsers,...);
- het geven van de voorrang aan kortstondig parkeren, door het toepassen van een gepaste tarifiering, die de doorstroming en een efficiënter gebruik van het aantal beschikbare plaatsen mogelijk maakt;
- het drastisch ontraden van het langparkeren;
- het beschermen van het parkeren van omwonenden;
- het systematisch wegruimen van hinderende, fout geparkeerde voertuigen om het verkeer vlotter te laten verlopen en de zwakke weggebruikers te beschermen;
- het beschermen en ontwikkelen van het parkeren voor leveringen;
- het nemen van beschermende maatregelen in de vorm van specifieke gewestelijke infrastructures om het ongepast parkeren van vrachtvoertuigen in woonwijken te beletten;
- het opvoeren van de capaciteit van de overstapparkerplaatsen en het aanleggen van nieuwe, bewaakte en beveiligde parkeerplaatsen die zo goed mogelijk aan het openbaar vervoer gekoppeld zijn;
- het organiseren van het parkeren voor autobussen (van korte duur in de nabijheid van toeristische plaatsen, van langere duur in gespecialiseerde infrastructures);
- het installeren van parkeergelegenheden voor fietsers door de overheid of concessiehouders.

³³⁷ Punt 2.5.1.3., Uitvoering, GEWOP, o.c., p. 26

³³⁸ Punt 2.5.7.1., Uitvoering, GEWOP, o.c., p. 7285.

³³⁹ Punt 2.5.8.1., Uitvoering, GEWOP, o.c., p. 7289

Het parkeerbeleid dat voorgesteld wordt door het GEWOP en het IRIS plan is vooral gericht op residentieel parkeren, het tegengaan van (gratis) langparkeren in het stadscentrum, op de bereikbaarheid van handelszaken, de beperking van het aantal parkeerplaatsen bij nieuwbouw en op het handhavingsbeleid. Het GEWOP voorziet de oprichting van overstapparkerplaatsen en transitparkerplaatsen.

Daarnaast pleit het GEWOP voor de herziening van de normen betreffende de bouw van parkings buiten het wegennet en meer in het bijzonder in kantoorgebouwen. Het maximum aantal plaatsen zou moeten aangepast worden aan het aantal arbeidsplaatsen, het type activiteit en de toegankelijkheid van de wijk door middel van openbaar vervoer. Het IRIS plan stelt voor dat dit zou kunnen ingevoerd worden door de inpassing van een luik in het Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening³⁴⁰.

Daarentegen moedigt het IRIS plan de uitwerking aan van mechanismen (lees stedenbouwkundige lasten) *“om het gegroepeerd bouwen van ondergrondse parkeerplaatsen in de nieuwbouw aan te moedigen, ten behoeve van de aanpalende gebouwen, inzonderheid in de vroegere residentiële zones met hoge bevolkingsgraad gelegen in het stadscentrum en in de eerste kroon, waar een groot gebrek aan parkeerplaatsen buiten de weg heerst”*.³⁴¹

Voorts voorziet het IRIS plan in een 14-tal *transit- en oversteekparkeerplaatsen* binnen het Gewest en een aantal parkeerplaatsen in het raam van de overeenkomst met het Vlaams Gewest.

Om het beleid tenslotte te coördineren werden onder impuls van het GEWOP, betreffende de dialoog “parkeren Gewest / gemeenten”, 5 werkgroepen opgericht die als overlegstructuur fungeren om tot een betere samenhang te komen in het beleid van de verschillende gemeenten inzake parkeren, om de naleving van de parkeermaatregelen te coördineren, en om samenhangende tarifieringsvormen te ontwikkelen.

b) *Locatiebeleid van kantoorbetrekkingen*

Dit deel wordt uiteengezet in deel I, hoofdstuk I, sectie 4 van het rapport.

³⁴⁰ De Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening van 3 juni 1999 heeft echter geen afzonderlijk hoofdstuk aan het parkeerbeleid besteed (zie infra).

³⁴¹ IRIS plan, mei 1999, p. 45

BIJLAGE B

KORTE SYNTHESE VAN HET MOBILITEITSBELEID EN VAN HET LOCATIEBELEID VAN HET TWEEDE ONTWERP VAN G.B.P.

1. De verkeerswegen

Het luik van het G.B.P. over het verkeerswegen bestaat uit de volgende elementen:

1. De bijzondere voorschriften aangaande de wegen en het openbaar vervoer, samengebracht in vier artikelen die elkeen respectievelijk betrekking hebben op:

- a) de algemene bepalingen voor alle verkeerswegen (art. 22),
- b) de voorschriften betreffende het wegennet (art. 23),
- c) de voorschriften het openbaar vervoernet (art. 24),
- d) de voorschriften betreffende de parkeerterreinen (art. 25).

2. De bijzondere voorschriften betreffende de spoorweggebieden (art. 9).

3. Kaart 5, getiteld "Verkeerswegen, wegen" (1 op 20.000) en kaart 6, getiteld "Verkeerswegen, openbaar vervoer" (1 op 20.000).

4. De *algemene voorschriften voor alle gebieden* zijn eveneens van toepassing wanneer zij betrekking hebben op de verkeerswegen. Het gaat in hoofdzaak om voorschriften 0.13, die bepalen dat ondergrondse infrastructuurwerken de bestemming van de terreinen waar deze werken uitgevoerd worden, niet in het gedrang mogen brengen.

Volgens de voorbereidende werken bij het G.B.P. beoogt van het luik "verkeerswegen", "*de coherente integratie van de krachtlijnen van het mobiliteitsbeleid in het beleid van de ruimtelijke ordening*"³⁴². Het G.B.P. bepaalt de voorwaarden inzake de **inrichting** van de belangrijkste verkeerswegen. Het « *vormt aldus het wettelijk kader voor de ruimtelijke ordening. Het mobiliteitsbeleid, waarvan de krachtlijnen omschreven zijn in het GEWOP en verduidelijkt in het Gewestelijk Vervoerplan (IRIS-plan) moet hierop aansluiten* »³⁴³..

De kaarten 5 en 6 van het ontwerp van G.B.P. sluiten direct aan bij het GEWOP. De grafische bepalingen van de overeenstemmende kaarten van het GEWOP werden in grote mate overgenomen. Ze werden echter wel geactualiseerd om de beslissingen op te nemen die zijn genomen sinds de bekendmaking van het GEWOP en om rekening te houden met bepaalde bezwaarschriften die zijn ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek betreffende het IRIS-plan en het vorig ontwerp van G.B.P.³⁴⁴. Ze geeft voortaan eveneens de fietsroutes weer.

Er werd tevens van het GEWOP afgeweken op het vlak van het openbaar vervoer, waarover nieuwe gegevens zijn toegevoegd (bijvoorbeeld de te beschermen routes waarvan de exploitatiewijze ter studie ligt). De nieuwe delen werden in vier categorieën ondergebracht: de spoorweg, de lijn in onafhankelijke baan, de bovengrondse hoofdlijnen en de bijkomende bovengrondse lijnen (deze laatsten werden

³⁴² Ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan, gedachtenwisseling, parlementaire stukken, B.H.R., Gewone zitting 1997-98, 6 oktober 1998, nr. A-293/1 p.83.

³⁴³ Methodologische nota, Bijlage 2 aan het ontwerp van G.B.P., B.S. 02.09.1999, p. 32805.

³⁴⁴ *ibidem.*, p. 32806.

weliswaar niet in kaart gebracht). De verschillende soorten openbaar vervoer worden duidelijk omschreven en hun spreiding over het Brussels hoofdstedelijk grondgebied wordt gereguleerd door de kaart van het openbaar vervoer.

Belangrijk is dat sommige bepalingen die slechts richtinggevend waren in het GEWOP, in het definitieve G.B.P. bindende kracht zullen krijgen eens het plan definitief zal aangenomen worden.

a. Toepassingsgebied (art. 22)

De voorschriften van het G.B.P. zijn van toepassing op *alle handelingen en werken voor de aanle, of de wijziging van verkeerswegen*. Deze handelingen worden onderworpen aan de speciale regels van openbaarmaking.

De handelingen en werken die het bestaand bebouwd weefsel aantasten worden slechts toegelaten indien ze gepaard gaan met maatregelen die de herstructurering van het stadsweefsel beogen. Tenslotte wordt verduidelijkt dat de minerale en vegetatieve aanleg op en langs de wegen slechts richtinggevende waarde heeft op de kaart van de bestemmingen

b. Voorschriften betreffende het wegennet (art. 23)

Artikel 23 van het ontwerp G.B.P. geeft eerst een omschrijving (23.1) van het algemeen kader waarin alle handelingen en werken voor de wegen moeten passen.

Handelingen en werken voor de aanleg of wijziging van de wegen moeten aldus:

1. passen binnen de mobiliteitsopties van het gewest en bijdragen tot de opmaak van de hiërarchisering van de wegen ;
2. bijdragen tot de verbetering van het comfort en aan de veiligheid van alle weggebruikers; nadruk wordt evenwel gelegd op de zwakke weggebruikers: voetgangers, fietsers en personen met een beperkte mobiliteit;
3. bijdragen tot de verbetering van de rijsnelheid van het openbaar vervoer;
4. bijdragen tot de verbetering van het uitzicht van de openbare ruimten en de kwaliteit van het leefkader van de buurtactiviteiten, met name door de opwaardering van de ruimte met beplanting of minerale aanleg, de integratie van de verkeerstekens, de harmonisering van de materiaalkeuze, van de openbare verlichting en van het stadsmeubilair;
5. rekening houden met de parkeerproblematiek met inbegrip van de leveringsvoertuigen, taxi's en fietsen. De bedoeling is de lokale parkeerbehoeften en de gewestelijke mobiliteitsopties met elkaar te verzoenen.

Het G.B.P. expliciteert de verschillende soorten wegen en hun hiërarchisch verband:

1. Het gewestnet is « de vector » voor de verplaatsingen over lange afstanden doorheen het Gewest en bestaat uit autosnelwegen, hoofdstedelijke wegen en hoofdwegen. De bedoeling is om de aanzienlijke verkeersstroom, met name het pendelverkeer en het doorgaand verkeer, zoveel mogelijk op die assen te concentreren. « *Hoofddoel van inrichtingsmaatregelen bestaat in de optimalisering van de verkeersvoorwaarden van alle vervoermiddelen, waarbij de oversteekplaatsen voor voetgangers en fietsers dienen te worden beveiligd* »³⁴⁵.

³⁴⁵ Methodologische Nota, *ibidem.*, p. 32806.

2. Het interwijkenet is bestemd voor de korte en middellange afstanden en zorgt voor de eenheid tussen de verschillende wijken: het bestaat uit interwijkenwegen. Deze wegen hebben een verbindingsfunctie tussen naburige wijken en leiden het verkeer naar en weg van de wegen van het gewestnet. Deze wegen kunnen dus expliciet het doorgaand verkeer opvangen (ook het pendelverkeer). Voor de definitie van het interwijkenet werd evenwel uitgegaan van een belangrijke regel: de continuïteit van de routes moet worden doorbroken opdat de interwijkenwegen *de facto* geen hoofdwegen zouden worden.

3. Het wijknet is bestemd voor buurtverkeer met een zwak debiet en bestaat uit verzamelwegen, die het inkomend verkeer in de wijk opvangen en het naar een weg van het interwijkenet of gewestnet leiden. Het bestaat tevens uit plaatselijke straten die instaan voor de bediening van de omwonenden. De leefkwaliteit van de omwonenden-, fietsers en voetgangers heeft hier voorrang. De trajecten van het wijknet zullen slechts richtinggevend zijn. Het traject van de wijkwegen, weergegeven op het ontwerp van G.B.P., dat in feite een grondplan is van de wegenkaart, is net als het traject van groene en minerale aanleg op en langs de wegen en het traject van de wegen in het spoorweggebied, richtinggevend.

De **fietsroutes** werden in het tweede ontwerp van G.B.P. niet vergeten en worden (zowel de bestaande als de aan te leggen fietsroutes) weergegeven op de kaart van de wegen. De aanleg van deze fietsroutes zal derhalve een verordenend karakter verkrijgen: « *de handelingen en werken op de wegen waarop een fietsroute loopt, dienen dus bij te dragen tot de totstandkoming van het net van de fietsroutes. Het traject ervan ligt evenwel niet vast, het kan worden aangepast in functie van de plaatselijke omstandigheden, doch de continuïteit van de fietsroutes dient te zijn verzekerd* »³⁴⁶.

Wat het verband tussen het IRIS-plan en het ontwerp van G.B.P. betreft, melden de voorbereidende werken dat het G.B.P. in zijn kaarten en voorschriften in verband met de verkeerswegen, de ideeën van het IRIS-plan en van het GEWOP inzake de bodembestemming overneemt. De hiërarchie van de wegen is hiervan een duidelijk voorbeeld: in het GEWOP en het IRIS-plan heeft ze slechts richtinggevende waarde, terwijl ze in het G.B.P. verordenende waarde krijgt.

2. *De parkeerterreinen (artikel 25)*

Het tweede ontwerp van G.B.P. vermeldt in de kaarten 5 en 6 zowel de reeds bestaande als de aan te leggen transitparkeerterreinen. Deze terreinen situeren zich in de onmiddellijke nabijheid van de stations of haltes van de openbare vervoerlijnen en moeten de modale verschuiving van de gebruikers van de eigen wagen naar het openbaar vervoer bevorderen (ontwerp van G.B.P. - gedachtewisseling, *parl.st.* Brussel Hoofdstedelijke Raad, 1997-1998, A-293/1, blz. 89). Het ontwerp van G.B.P. voorziet bij de uitvoering van de handelingen en werken met betrekking tot de aanleg of wijziging van de openbare ruimte, eveneens de aanleg van fietsenstallingen in de volgende lokaties:

1. in een handelskern
2. in de nabijheid van uitrustingen van collectief belang of van openbare diensten
3. in de nabijheid van spoorwegstations
4. in de nabijheid van de haltes en stations van de openbare vervoerlijnen in onafhankelijke baan
5. in de nabijheid van verkeersknooppunten.

3. *Het openbaar vervoersnet .*

Het openbaar vervoersnet omvat alle bestaande of aan te leggen infrastructuren die al dan niet staan aangeduid op het plan en die door de regelmatige diensten van het openbaar vervoer worden gebruikt. Het

³⁴⁶ Methodologische nota, *ibidem*, p. 32806.

gaat meer in het bijzonder over *spoorlijnen, lijnen in onafhankelijke baan, bovengrondse hoofdlijnen en aanvullende bovengrondse lijnen*.

De weergave van de kaart van het openbaar vervoer van het tweede ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan verschilt gevoelig van die van het GEWOP en het IRIS-vervoerplan: naast het feit dat ze, net als de kaart van de wegen, werd geactualiseerd, werd ook de legende in die zin aangepast dat ze nog slechts begrippen bevat die verband houden met de ruimtelijke ordening. De referenties naar de exploitatiewijzen van de openbare vervoermiddelen zijn niet langer vermeld. Het net van de openbare vervoermiddelen omvat eigenlijk alle bestaande of aan te leggen infrastructuren die door het openbaar vervoer worden gebruikt. Het net van de openbare vervoerlijnen omvat :

- de spoorweg (met inbegrip van de aan te leggen verbindingen en de toekomstige terminal)
- de lijnen in onafhankelijke baan (bestaande of aan te leggen metro of pre-metro)
- de bovengrondse hoofdlijnen, onderverdeeld in:
 1. de bestaande en aan te leggen bovengrondse hoofdlijnen
 2. de op te waardenen bovengrondse hoofdlijnen
 3. de bestaande en aan te leggen bovengrondse hoofdlijnen in beschermde baan
 4. de bijkomende bovengrondse lijnen die evenwel niet op de kaart vermeld zijn.

De structuur van het openbaar vervoersnet wordt gevormd door de lijnen in onafhankelijke baan en de bovengrondse hoofdlijnen.

Het begrip "*beschermde baan*" staat omschreven in de verklarende woordenlijst van het ontwerp van G.B.P. Het gaat om een bijzondere oversteekbare baan die over het algemeen in hoogte verschilt van de rijweg en die voorbehouden is voor de geregelde diensten van het openbaar vervoer en eventueel voor die van de taxi's en waarvan andere voertuigen gebruik mogen maken in geval van overmacht, of eigen baan, waarvan alleen de openbare vervoermiddelen gebruik mogen maken, behalve op georganiseerde oversteekplaatsen.

Het G.B.P. vermeldt verder dat voor het openbaar vervoer aangelegde of beheerde wegen dezelfde definitie hebben als in het GEWOP: deze wegen moeten op een bepaalde manier aangelegd worden en zodanig dat er bijna geen wagens, vrachtwagens en bestelwagens door kunnen rijden. Zo zal het openbaar vervoer er vlotter kunnen rijden en wordt de rijnsnelheid ervan bevorderd.

Artikel 24 betreffende het openbaar vervoersnet bepaalt voorts aan welke voorwaarden en handelingen de werken voor het aanleggen of wijzigen van openbare vervoerlijnen moeten voldoen.

BIJLAGE C:

Het locatiebeleid en de kantoorbetrekkingen van het ontwerp van G.B.P. II

Het ontwerp van Gewestelijk Bestemmingsplan werd vastgesteld op basis van bezwaarschriften en de opmerkingen die zijn geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek nopens het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan van 16 juli 1998, alsmede op grond van de adviezen welke door de gemeente en de adviesorganen wettelijk uitgebracht en toegezonden zijn.

Het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan tracht de verschillende principes van het GEWOP te verduidelijken en te versterken, meer bepaald, door de erkenning van woongebieden met residentieel karakter en typische woongebieden, door de verhoogde bescherming van de huisvesting en van de binnenterreinen van huizenblokken, evenals door het invoeren van nieuwe begrippen zoals het beheer van kantoren per maas.

In tegenstelling tot het GEWOP dat drie onderscheiden gebieden in de stad voorzag - de perimeter voor de verhoogde bescherming van de huisvesting, de perimeter voor de bescherming van de huisvesting en de perimeter voor de herontplooiing van de huisvesting en de bedrijven - wenst het tweede ontwerp van G.B.P. het gemengd karakter te "verduidelijken" aan de hand van vier gebieden met een verschillend en gemengd karakter: het woongebied met een residentieel karakter, het typisch woongebied, het gemengd gebied en het sterk gemengd gebied. Het ontwerp maakt eigenlijk een onderscheid tussen 5 grote bestemmingsgebieden:

- 1 de **woongebieden**: de woongebieden met residentieel karakter en het typische woongebied;
- 2 de **gebieden met gemengd karakter**: de gemengde gebieden, de sterk gemengde gebieden;
- 3 de **industriegebieden**: de stedelijke industriegebieden, de gebieden voor haven en vervoeractiviteiten;
- 4 de **andere activiteitengebieden**: de administratiegebieden, de gebieden voor uitrustingen van algemeen belang of voor openbare diensten, de spoorweggebieden;
- 5 de **groene gebieden en de landbouwgebieden**: de groene gebieden, de groene gebieden met hoog biologische waarde, de parkgebieden, de gebieden voor sport en ontspanning in de open lucht, de begraafplaatsgebieden, de bosgebieden, de landbouwgebieden.

Het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan bestaat als dusdanig uit:

- 1 de bundel van de geschreven voorschriften met inbegrip van de verklarende woordenlijst;
- 2 de kaart van de bestaande feitelijke toestand;
- 3 de kaart van de bestaande rechtstoestand;
- 4 de bestemmingskaart;
- 5 de kaart van de wegen;
- 6 de kaart van het openbaar vervoer;
- 7 de kaart van de toelaatbare en bestaande kantooroppervlakten.

De bundel van de geschreven stedenbouwkundige voorschriften omvat:

- 1 de algemene voorschriften betreffende de ordening van alle gebieden van het gewestelijk grondgebied, met inbegrip van de voorschriften inzake inplanting en volume van de bouwwerken en het glossarium van de meest gebruikte termen;
- 2 de bijzondere voorschriften betreffende de ordening van elk gebied van het gewestelijk grondgebied zoals vermeld op de kaart van de bodembestemming;
- 3 desgevallend, de voorschriften inzake de ruimten die worden aangeduid door één van de in artikel vermelde superposities;

4 de voorschriften betreffende de inrichting van de voornaamste verkeerswegen.

Het ontwerp van Gewestelijk Bestemmingsplan bevat de bepalingen betreffende de bodembestemming. Hierin zijn de geschreven stedenbouwkundige gegevens vervat die de verordenende kaarten begeleiden, evenals de algemene voorschriften voor alle gebieden³⁴⁷.

De kaart van de toelaatbare kantooroppervlakten van het eerste ontwerp van G.B.P. is het voorwerp geweest van een niet onbelangrijke kritiek. Het tweede ontwerp van G.B.P. wijzigt dan ook drastisch het systeem door het potentieel van kantoren per maas te organiseren en niet langer per huizenblok. (zie verder)

a) Het eerste ontwerp van G.B.P.

De kaart van de toelaatbare kantooroppervlakte van het eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan heeft op veel kritiek gestuit. Deze kaart voerde een nieuw systeem in waarbij het potentieel aan toelaatbare kantooroppervlakte per huizenblok in vierkante meter aangegeven werd naar gelang het bestemmingsgebied. Het gaf m.a.w. voor elk bouwblok afzonderlijk een maximale kantooroppervlakte die rekening hield met de bestaande toestand en met de grote van het bouwblok en de bouwdichtheid.

Dit systeem kwam in de plaats van de vroegere berekening van de verhouding tussen de vloeroppervlakte en de terreinoppervlakte (V/T -verhouding) waarnaar het gewestplan en het gewestelijk ontwikkelingsplan verwezen. De bedoeling van deze vernieuwing was de taak van de stedenbouwkundige overheden te vergemakkelijken alsook de bescherming van de huisvesting te versterken en de stopzetting van de verspreiding van kantoren te concretiseren door ondermeer de voormelde kaart met toelaatbare kantooroppervlakten.

Kleine kantoren werden echter ontzien. Er werd met het oog op de naleving van de kaart van de toelaatbare kantooroppervlakten, in het bijzonder geen rekening gehouden met kantooroppervlakten kleiner of gelijk aan 75 m² en kleiner dan 200 m² in zoverre deze vloeroppervlakte beperkt werd tot 45% van de bestaande woonoppervlakte.

Het motief daarvoor was dat «niet alle kantoren als een bedreiging voor de huisvesting moeten worden beschouwd; dat bepaalde activiteiten harmonieus samengaan met het woonkarakter en bijdragen tot de aantrekkelijkheid van de stad door het scheppen van banen in de buurt».

De verhouding van de vloeroppervlakte die kon worden ingenomen door kantoren volgens het eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan, werd voor elk gebied als volgt bepaald:

- . 2.5% in woongebieden met residentieel karakter;
- . 5% in typische woongebieden;
- . 10% in gemengde gebieden;
- 4. 15% in sterk gemengde gebieden.

De definitie van kantoor werd gewijzigd. Volgens de woordenlijst van het eerste ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan is een kantoor een vertrek bestemd voor:

- hetzij voor het beheersen van administratiewerkzaamheden van een bedrijf, een openbare dienst, zelfstandige of een handelaar;
- hetzij voor de uitoefening van een vrij beroep, medische en paramedische beroepen inbegrepen;
- hetzij voor de activiteiten van bedrijven voor intellectuele dienstverlening, met inbegrip van de activiteiten van diensten, bedrijven en bedrijven voor de productie van immateriële goederen zoals software en multimedia apparatuur.

³⁴⁷ zie het gewestelijk bestemmingsplan, zie ook Erik Brewaeys, Stedenbouw in Brussel, O.C. blz. 44 tot 66.

Deze aanpassing van de definitie had tot gevolg dat slechts intellectuele diensten werden beoogd, maar niet de andere vormen van dienstverlening zoals een kapperszaak, een schoonheidssalon, een bank. Ook de medische en paramedische beroepen werden uit het begrip kantoor gesloten. Deze diensten zouden namelijk wezenlijk verschillend zijn van andere «*bedrijven die intellectuele diensten verlenen* ». Medici en paramedici moeten «*gemakkelijk bereikbaar zijn voor de bevolking*»³⁴⁸ was de verantwoording. Die noodzaak van bereikbaarheid voor de bevolking geldt blijkbaar niet voor andere vrije beroepen zoals advocaten bijvoorbeeld. Eén en ander resulteerde helaas, echter niet in een geheel nieuwe definitie van kantoor - wat de duidelijkheid zou hebben bevorderd - maar in een «gedeelte opheffing» van de definitie van de term kantoor zoals die opgenomen is in de «*verklarende woordenlijst van de belangrijke termen gebruikt in de geschreven voorschriften van het bestemmingsplan van het gewestplan van de Brusselse agglomeratie* », en dit «*voor zover deze definitie niet meer in overeenstemming is met het ontwerp van gewestelijk bestemmingsplan* ».

Voor de definitie van kantoor betekent dit onder meer dat zij³⁴⁹ wordt opgegeven «*voor zover het* ³⁵⁰ *de lokalen omvat bestemd voor de activiteit van medische en paramedische beroepen en voor zover het niet de lokalen omvat bestemd voor de activiteiten van bedrijven die intellectuele diensten aanbieden waarbij de bedrijven van dienstenbedrijven (sic) en de productie van immateriële goederen zoals software en multimedia behoren* ». Een definitie opheffen voor zover ze een element niet omvat is een merkwaardige vorm van wetgevende transparantie waarnaar tegenwoordig nochtans wordt gestreefd³⁵¹.

b) Het tweede ontwerp van Gewestelijke Bestemmingplan.

De definitie die aan kantoor wordt gegeven in het tweede ontwerp van G.B.P. is enigzins gewijzigd. Een kantoor is een vertrek bestemd :

- . hetzij voor beheers- of administratiewerkzaamheden van een bedrijf, een openbare dienst, een zelfstandige of een handelaar;
- . hetzij voor de uitoefening van een vrij beroep, medische en paramedische beroepen niet inbegrepen en met een vloeroppervlakte van minder dan 200 m²;
- . hetzij voor de activiteiten van bedrijven voor intellectuele dienstverlening.

De kaart van de bestaande kantoren houdt evenmin rekening met de medische en paramedische beroepen en de ambassades, die als een uitrusting worden beschouwd en evenmin met de kantoren die behoren bij de productiviteiten, de handelszaken en de uitrusting van collectieve of openbare diensten die bij de activiteiten inbegrepen zijn.

De methodologie berust op “mazen”, afgebakend door gemeentegrenzen en het traject van de gewestwegen of van de interwijkenwegen indien de mazen te uitgebreid zijn. De bestaande kantooroppervlakte wordt aangeduid in m² per maas, en komt overeen met de som van de kantooroppervlakte per onroerend goed en per huizenblok (of gedeelte van huizenblok) bestemd als een typisch woongebied of een gebied met gemengd karakter. Een “maas” is volgens de verklarende woordenlijst: een perimeter van de oppervlakte van de huizenblokken bestemd voor woongebied met residentieel karakter, typisch woongebied, gemengd gebied en sterk gemengd gebied, alsook van de bezettingsdichtheid die in aanmerking komt voor de berekening van de toelaatbare kantooroppervlakte en van de oppervlakte van de activiteiten voor de vervaardiging van de immateriële goederen en de vervaardiging van materiële diensten.

Voor de berekening van de oppervlakte werd evenmin rekening gehouden met de kantoren kleiner dan 75m² noch met de kantoren met een oppervlakte tussen 75m² en 200 m², op voorwaarde dat deze oppervlakte niet meer dan 45% van de totale woonoppervlakte bestrijkt, en de bouwdichtheid van de

³⁴⁸ Verslag bij het besluit, B.S. 19.08.1998, 26382.

³⁴⁹ 34. Zij luidt als volgt: «*kantoor: vertrek bestemd voor beheers- of administratiewerkzaamheden van een bedrijf of een openbare dienst, of voor activiteiten van een vrij beroep* ».

³⁵⁰ vermoedelijk moet dit als “zij” worden gelezen, omdat de “definitie” beoogd wordt .

³⁵¹ D. LINDEMANS, «*De hiërarchie van de aanlegplannen in het Brussels hoofdstedelijk gewest overhoop gegooit?* », TROS, 1998, nr. 11, 588.

huizenblokken in de maas wordt vermeld onder rubriek V/T, zijnde de vloerterreinverhouding. Het tweede ontwerp van G.B.P. legt een strikt quotum voor kantoor per maas en laat niet langer afwijkingen toe door de uitwerking van een B.B.P. Het G.B.P. stelt een nieuwe berekeningswijze voor door niet langer te verwijzen naar de oppervlakte van het huizenblok. De oppervlakte staat thans in verhouding tot de bebouwbare vloeroppervlakte van het huizenblok met in achtneming van de dichtheid ervan: **de toelaatbare kantooroppervlakte vormt aldus een percentage van de bebouwbare vloeroppervlakte per huizenblok die in de mazen zijn gegroepeerd** Bepaalde kantooroppervlakten werden eveneens niet meegeteld (zie eerste ontwerp G.B.P.). Het gaat om kantoren bij handelszaken, productieactiviteiten en uitrustingen van collectief belang of van openbare diensten alsmede de ambassades en de vrije medische, paramedische beroepen die door het ontwerp van G.B.P. als een uitrusting worden beschouwd.

De verantwoording voor de nieuwe berekeningswijze is dat de techniek van vloer- terreinverhouding zoals vastgesteld in het vorige gewestplan (voor ieder huizenblok werd een toelaatbare kantooroppervlakte in m² bepaald), nadelen vertoonde die verband hielden met de heterogeniteit van het Brusselse wegennet en met de dichtheid van de bouwstructuur ³⁵².

De parlementaire voorbereiding verantwoordt dit door te stellen dat: *« wanneer bijvoorbeeld een aanzienlijke kantooroppervlakte toegelaten wordt in grote, maar weinig dichte huizenblokken, konden aberante en weinig pertinente toestanden ontstaan op het vlak van de stedenbouw. Een huizenblok in de tweede kroon kon een kantoor potentieel toegewezen kunnen krijgen (sic) dat niet in verhouding stond met de bouwcapaciteit ervan. Daarentegen hadden de kleinere huizenblokken slechts een gering potentieel zelfs indien deze dicht bebouwd waren. Daarnaast is bij het gebrek aan een geactualiseerde feitelijke toestand onmogelijk om het kantoorpotentieel van een huizenblok, dat steeds opnieuw berekend moest worden, snel en duidelijk te achterhalen »*.

In de nieuwe berekeningswijze wordt het beschikbare kantoorpotentieel in de maas verkregen door het verschil van de toelaatbare kantoren en de bestaande kantoren. De maximale percentages voor de potentiële vloeroppervlakte van het huizenblok dat bestemd kan worden voor kantoren werden voor elk van de gebieden als volgt vastgelegd:

- _ 0,5 % voor het woongebied met residentieel karakter,
- _ 4% voor het typisch woongebied,
- _ 10% voor het gemengd gebied,
- _ 15% voor de sterke gemengde gebieden.

) De verschuiving van de kantooroppervlakten door de plannen heen.

Kantooroppervlakten in gemengde gebieden* (in m²/ onr. goed) ³⁵³

³⁵² Bijlage twee bij het ontwerp van G.B.P methodologische nota, blz. 32803.

³⁵³ Inter-Environnement Bruxelles (ed.), "PRAS: l'avis d'Inter-Environnement Bruxelles", *Bruxelles en mouvements*, n° 21, 16 décembre 1999, 2.

	GP/GEWOP	Eerste ontwerp G.B.P.	Tweede ontwerp G.B.P.
Definitie kantoor	inclusief: n materiële diensten n immateriële goederen	inclusief immateriële goederen en zonder materiële diensten	exclusief: n materiële diensten n immateriële goederen
Basisnorm	max. 200	max. 500	max. 500
“verbrede” norm**	max. 500	max. 1.000	max. 1.000
*gemengde zone voor GP, perimeter met verhoogde bescherming van de huisvesting in GEWOP			
** mits motivering en bijzondere publiciteitsmaatregelen			

Kantooroppervlakten in sterk gemengde gebieden* (in m²/ onr. goed)			
	GP/GEWOP	Eerste ontwerp G.B.P.	Tweede ontwerp G.B.P.
Basisnorm	max. 200	max. 1.000	max. 1.000 max. 1.500 voor mat. diensten en imm. goederen
“verbrede” norm**	max. 1.500	max. 3.000	max. 3.500
*gemengde zone voor GP, perimeter met bescherming van de huisvesting en perimeter voor de herontplooiing van de huisvesting en de bedrijven in het GEWOP			
** mits motivering en bijzondere publiciteitsmaatregelen			

De inhoudelijke verschuiving tussen de opeenvolgende plannen wat betreft de “permeabiliteit” van de gemengde zones - waar huisvesting principieel beschermd dient te worden-, aan kantooroppervlakten is meer dan duidelijk. Een volledige herdefiniëring of ten minste explicitering van het kantoorbegrip dringt zich derhalve op.

BIJLAGE D

De algemene doelstelling inzake de aanleg van wegen, de toegangen ertoe en de naaste omgeving ervan wordt in de G.S.V. in detail geëxpliciteerd (artikel 3) en vormt dus het kader voor de goede aanleg van de wegen. Deze doelstellingen zijn:

- 1 bij de aanleg van wegen, van de toegangen ertoe en de naaste omgeving ervan met inbegrip van de beplanting, de verlichting en het meubilair, wordt rekening gehouden met het karakter van de plaats en van de wijk. De aanleg draagt bij tot de verfraaiing van de staat meer bepaald in een structurerende ruimte of een perimeter van culturele, historische of esthetische waarde of voor stadsverfraaiing.
- 2 De aanleg wordt opgevat in het raam van de specialisatie van de wegen. De specialisatie van de wegen bepaalt met name de verhouding tussen de verkeersfunctie en de verblijfsfunctie.
- 3 Bij de aanleg wordt rekening gehouden met de buurtactiviteiten.
- 4 Bij de aanleg wordt rekening gehouden met personen met beperkte mobiliteit.
- 5 De aanleg verzekert de veiligheid van alle weggebruikers alsook het comfort, het gemak en de doorlopende begaanbaarheid voor voetgangers en lichte tweewielers.
- 6 De aanleg is zo opgevat dat hij een categorie weggebruikers ertoe aanzet de weg zodanig te gebruiken dat hun verkeersgedrag verenigbaar is met dat van de andere categorieën van weggebruikers.
- 7 Wanneer een weg door het openbaar vervoer wordt gebruikt, wordt de aanleg ervan zo opgevat dat het verkeer van het openbaar vervoer wordt vergemakkelijkt.
- 8 Bij de aanleg wordt rekening gehouden met de nabijheid van onderwijsinstellingen.

BIJLAGE E

Van bijzonder impact op de mobiliteit zijn de volgende projecten van:

bijlage A: Projecten onderworpen aan een effectenstudie

1° PROJECTEN WAARVOOR EEN STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING IS VEREIST:

(...)

- C. Aanleg van autosnelwegen, wegen met vier rijbanen of meer, ondergrondse of bovengrondse kunstwerken, spoorwegtrajecten voor spoorverkeer over lange afstand alsmede van vliegvelden met een start en landingsbaan van ten minste 2.100 M;
- D. Wijziging van wegen waarbij het aantal banen voor autoverkeer op vier of meer gebracht wordt - met uitzondering van de banen voorbehouden voor het openbaar vervoer en van spoorweglijnen waarbij het aantal sporen op drie of meer gebracht wordt;
- E. Zeehandelhavens alsmede waterwegen en havens voor de binnenvaart, bevaarbaar voor schepen van meer dan 1350 Ton.;
- F. Permanente wedstrijd en oefencircuits voor auto's en tweewielige motorvoertuigen;
- G. Bouw van kantoorgebouwen waarvan de totale bovengrondse vloeroppervlakte groter is dan 20.000 M²;
- H. Parkeerplaatsen in openlucht voor motorvoertuigen buiten de openbare wegen, waar meer dan 200 plaatsen zijn voor auto's, als deze enkel en alleen de woningen of de kantoren bezoeken;
- I. Garages, overdekte plaatsen waar motorvoertuigen worden geparkeerd (overdekte parkings, tentoonstellingsruimten enz...) waarin meer dan 200 voertuigen of aanhangwagens, wanneer deze uitsluitend dienen voor woningen of kantoren.

2° Ontwerpen van bijzondere bestemmingsplannen

-) de ontwerpen van B.B.P. voor de aanleg van bovengrondse kantoorruimte voor een totaal van meer dan 50.000 M² voor zover het gepland aantal M² aan bovengrondse kantoren 25% hoger ligt dan het bestaand aantal M² aan kantoorruimte
-) de ontwerpen van bijzondere bestemmingsplannen voor de aanleg van een parking met meer dan 500 parkeerplaatsen, voor zover het gepland aantal plaatsen 25% hoger ligt dan de bestaande plaatsen zijn onderworpen aan deze bijzondere effectenstudie (A.2).

BIJLAGE B : Aan effectenverslag onderworpen:

De door bijlage B opgesomde projecten die een impact hebben op de globale mobiliteit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn naast de verschillende soorten industriële installaties relevant :

1° Projecten waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist

(...)

- G. Aanleg van industriegebieden van meer dan 10 ha;
- H. Aanleg van een gebied voor spoorweginstallaties van meer dan 10 ha, met bestemmingswijziging;
- I. Alle verkeersinfrastructuurwerken die een wezenlijke wijziging van het overlegstelsel van het stuk weg en /of van het omliggende net meebrengen voor zover deze niet bedoeld zijn in bijlage A;
- J. Alle werken die het hydrografische net wijzigen of verstoren, stuwdammen en andere inrichtingen voor het stuwen of duurzaam O.P.S.laan van water;
- K. Aanleg van olie en gaspijpleidingen;
- L. Aanleg van waterleidingen over lange afstand;
- M. Mechanische kabellift en kabellanen;
- N. Hotelcomplexen van meer dan 100 kamers;
- O. Hotelcomplexen van meer dan 100 kamers (...)
- R. Aanleg van een beplant eigendom van meer dan 5.000 M²;
- . Bouw van een kantoorgebouw waarvan de totale bovengrondse vloeroppervlakte tussen 5.000 en 20.000 M² begrepen is;

- ?. Parkeerterreinen in open lucht voor motorvoertuigen buiten de openbare weg voor 50 tot 200 plaatsen voor auto's, enkel voor de bediening van woningen of kantoren;
- X. Garages, overdekte plaatsen waar motorrijtuigen worden gestald (overdekte parkeerterreinen, Tentoonstellingszalen, enz.) voor 25 tot 200 auto's of aanhangwagens enkel voor de bediening van woningen of kantoren.

2° De niet in bijlage A, 2° bedoelde ontwerpen van B.B.P.

BIJLAGE F

Artikel 11.I O.P.S. bepaalt dat de effectenstudie uit volgende elementen moet bestaan :

- 1° de door de aanvrager verstrekte gegevens met betrekking tot de verantwoording van het project, de beschrijving van de doelstellingen en het tijdschema voor de uitvoering;
- 2° de opgave van de voltooide prestaties, de vermelding van de gebruikte analysemethodes en de beschrijving van de ondervonden moeilijkheden met inbegrip van de gegevens gevraagd door de opdrachthouder *en die door de aanvrager, zonder enige rechtvaardiging niet werden meegedeeld*;
- 3° de gedetailleerde en nauwkeurige beschrijving en beoordeling van de elementen waarop het project gevolgen kan hebben binnen het geografisch gebied zoals afgebakend in het bestek;
- 4° de inventaris en de gedetailleerde en nauwkeurige beoordeling van de effecten van het project en van het bouwterrein;
- 5° de door de aanvrager verstrekte gegevens omtrent maatregelen die worden gepland om de negatieve effecten van het project en van het bouwterrein te vermijden, weg te werken of af te remmen;
- 6° de beoordeling van de doelmatigheid van de in punt 5 vermelde maatregelen o.m. ten opzichte van de bestaande normen;
- 7° de vergelijking met vervangingsoplossingen

Artikel 111.C, § 10.P.S. bepaalt dat de voorbereidende nota tenminste moet bestaan uit volgende elementen

- 1/ De verantwoording van het project, de beschrijving van de doelstellingen en het tijdschema voor de uitvoering;
- 2/ De aanduiding van de elementen en het geografische gebied waarvoor het project gevolgen kan hebben;
- 3/ Een eerste inventaris van de voorspelbare effecten van het project en van het bouwterrein;
- 4/ De O.P.S. omming van de wettelijke en reglementaire bepalingen en voorschriften die van toepassing zijn;
- 5/ Het beschrijven van de voornaamste geplande maatregelen om de negatieve effecten van het project en van het bouwterrein te vermijden, weg te werken of af te remmen;
- 6/ Voorstellen in verband met de inhoud van het bestek van de effectenstudie en met de keuze van de opdrachthouder;
- 7/ Een niet technische samenvatting van de bovenvermelde elementen.

De Regering kan de in het eerste lid bedoelde elementen nader bepalen en aanvullen en kan zelfs de voorstellingsmodaliteiten van de voorbereidende nota bepalen

ANNEXE III- Bibliographie

La mobilité à Bruxelles

Bruxelles en mouvements, bimensuel d'Inter-Environnement Bruxelles.

DAERDEN, M., *Retrouvons le plaisir de voyager ensemble*, janvier 1999.

"Dossier mobilité : ma place dans le trafic, réflexions", *Revue de l'Institut Emile Vandervelde*, novembre 1998.

Nomologue, périodique trimestriel de l'asbl NOMO.

ECO-MANAGER, Dossier Mobilité : "Mobilité: ils remettent la voiture à sa place", 25 mai 1999, n° 53.

IBGE, *L'état de l'environnement en Région de Bruxelles-Capitale*, 1997.

IBGE, Les transports et l'environnement à Bruxelles, Les carnets de l'Observatoire, n° 11, 1997.

LANGZAAM VERKEER, *Le chaînon manquant entre transports publics et privés : vers de nouveaux modes de déplacements en Belgique*, Fondation Roi Baudouin, avril 1996.

"Naar een vervoersverbond voor de stadsgewesten ?", BTTB et NOMO, octobre 1998.

Plan IRIS, plan régional de déplacement, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

Préserver l'environnement : mobiliser votre entreprise ! Orientation pour la mise en oeuvre de plans de déplacements d'entreprises en Région de Bruxelles-Capitale, IBGE, 1996.

SERVAIS, G., *La coopération Wallonie-Bruxelles*, 1ère approche d'analyse et de valorisation des intérêts communs en matière économique, sociale et institutionnelle, CESRW, janvier 1999.

THIRY, B. et BLAUWENS, G., *Etude préparatoire à la définition d'un plan fédéral de mobilité durable - notes d'orientations*, travail réalisé à la demande de Michel Daerden, Ministre des transports, novembre 1998.

Vers une mobilité durable au 21e siècle, Document de la FEBIAC, 1998.

Villes cyclables, villes d'avenir, Commission européenne, 1999.

X., Les transports et la mobilité en Belgique, Institut wallon, 1992 (Fondation Roi Baudouin).

Compétences

CEREXHE G. et LEMAIRE, V., *Tout savoir sur la Région de Bruxelles-Capitale*, Story-Scientia, 1999.

CONSTANTINESCO, V. et JACQUE, J.P., *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, Editions Economica, Paris, 1992.

LAVRYSEN, L., "Leefmilieu en waterbeleid", in *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Die Keure, 1999.

LEWALLE, P., *Institutions de droit public, les libertés publiques, l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions*, Ed. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1996.

MOERENHOUT, R. et SMETS, J., *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Kluwer, 1994.

THEUNIS, J., "Openbare werken en verkeer", in *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Die Keure, 1999.

TULKENS, F., "La répartition des compétences en droit belge de l'environnement", *Collection Environnement*, Kluwer, 1999.

WITTE, E., ALEN, A., DUMONT, H. et ERGEC, R., *Bruxelles et son statut*, Larcier, Bruxelles, 1999.

En matière de fiscalité

ANDERSEN, M., *Governance by green taxes*, Manchester, MUP, 1994.

BRACKE, L. et CLOQUET, X., "Chemin du travail - implications fiscales", *R.G.F.* 8, septembre 1996, p. 222.

BRÄNNLUND, R. et GERN, I., *Green taxes : economic theory and empirical evidence from Scandinavia*, EE, 1999.

DERENNE, B., *Fiscalité indirecte et environnement - la problématique des transports terrestres de personnes*, Fondation Roi Baudouin, 1992.

de SADELEER, N., *La fiscalité à l'appui de la politique de l'environnement*, Syllabus du DES droit de l'environnement, 1998-1999.

DUQUE, T., "*Les frais professionnels de voiture déductibles*", Mémoire de stage, Ministère de la fonction publique, octobre 1998.

Guide de la réglementation sociale pour les entreprises, Partena, Ced.Samsom, 1999.

MARISCAL, B., FISCHER, C. et FISCHER, L., "La voiture et la législation fiscale (I)", *Orientations 2*, février 1995, p. 54.

MARISCAL, B., FISCHER, C. et FISCHER, L., "La voiture et la législation fiscale (suite)", *Orientations 4*, avril 1995, p. 109.

Mémento fiscal, Ministère des finances - service d'études et de documentation, n° 11/1999.

PITTEVILS, I., "Overview of measures intergrating environmental objectives in federal tax policy in Belgium", *Contribution of the Belgian Ministry of Finance to the O.E.C.D. - Workshop on Environmental Taxes in China and OECD Member Countries*, octobre 1998.

ROUSSEAUX, J. et DE WOLF, E., *Mémento fiscal*, Ced.Samsom, 1999.

SEVIGNY, M., *Taxing automobile emission for pollution control*, EE, 1999.

TIBERGHEN, A., *Manuel de droit fiscal*, Bruxelles, Larcier, 1999.

VANHAM, B. et VANSTEENKISTE, P., *Signaux fiscaux*, Ced.Samsom, 1998.

VERBRUGGE, F., "La voiture et la législation sociale", *Orientations 4*, avril 1995.

WILLEMART, E., *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

X., *Fiscalité de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

X., *Annuaire fiscal*, Ced.Samsom, 1999.

X., Fiscalité automobile, Rapport du Groupe de Travail instauré par décision de la Conférence interministérielle de l'environnement (CIE) en mars 1996 et composé de divers représentants des pouvoirs publics, mars 1997.

Pollution automobile

GRANT, W., *Autos, smog and pollution control*, EE, 1995.

GRANT, W., PERL, A. et KNOEPFEL, T., *The politics of improving urban air quality*, EE, 1999.

HAWASHI, W., BUTTON, K., NIJKAMP, P., *The environment and transport*, EE, 1999.

Transport and the environment, Rapport de la Commission royale sur la pollution de l'environnement, OUP, 1995.

Politique de stationnement

COLLA, O., "La politique de stationnement à Bruxelles", *Séminaire GRT n° 57*, 1999.

STRATEC, Gérer le stationnement en Région bruxelloise au travers d'une structure de coopération avec les 19 communes, 1993.

UITP, Politique de stationnement : état de l'art et propositions, 4 études de cas, 1999.

Aménagement du territoire

G. ALLAERT, G. BLAUWENS, M. BURTHE en C. DELEPIERRE, *Voorstellen voor een mobiliteitsbeleid*, Rapport in opdracht van de heer G. COËME, Vice-Eertse Minister en Minister van Verkeerswezen en van Overheidsbedrijven, 127.

P. APRAXINE et V. LEMAIRE, *Tout savoir sur l'urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, E. Story-Scienta, 1996.

E. BREWAEYS, *Stedenbouw in Brussel*, Gent, Misch & Breesch, 1998. ;

G. BAETEN, A. SPITHOVEN en L. ALBRECHTS, "Mobiliteit, landschap van macht en onmacht", Acco, Leuven, 1997, 72.

N. de SADELEER, K. MEERSCHAUT en J. VAN EX, *Beginselen van milieurecht en beginselen van ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Eindverslag.

F. HAUMONT, " L'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme", *Amén. 1991/4*, 206 -213.

F. HAUMONT, " Les suites de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme : sa modification et la promulgation des arrêtés d'exécution", *Amén. 1992/4*, 226-235. ;

F. HAUMONT, M. UYTTENDAELE, *L'urbanisme à Bruxelles*, Editions du Jeune Barreau de Bruxelles, 1992, 240.

J. HOEFFLER, "L'administration des grandes administrations: le plan d'aménagement de Bruxelles, *Amén. du Terr. Et droit foncier* 1984, n° 14.

HOOGERWERF (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, Samsom, 1985, 419.

R. HOUTHAEVE en J. KORSMIT (ed.), *Locatiebeleid & MOBER, de link tussen Ruimtelijke planning en een Duurzame Mobiliteit*, Universiteit Gent.

B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (eds.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die keure, 1997, 216 p.

O. JAMAR (Ed.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

C.B.F. KUIJPERS en H.P.H.M. LEIJENDEKKER-VAN KAAM, "Ontwikkelingen en perspectieven rond het thema Stad en Milieu", *M en R*, 1997.

R. MOERENHOUT, "De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening", *T.M.R.* 1998/2, 74 e.v.

F. LARSEN, "Review of means to reduce car-traffic in city centers", in : *Velo City '89*, 1989 Proceedings of the Conference, ISBN 1987-88 277-53-4, Kopenhagen, 1990.

B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme. En Belgique et dans les 3 Régions*, Droit actuel, De Boeck, 1999.

D. LINDEMANS, "De hiërarchie van de aanlegplannen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overhoop gegoid?", *T.R.O.S.* 1998, 581-589.

G. MAISSIN, *Le développement urbain entre "global" et "local". Une étude de cas à partir du Plan Régional de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale*, onuitg., Facultés des sciences économiques, sociales et politiques - Université Catholique de Louvain.

F. MAUSSION (ed.), *L'urbanisme à Bruxelles*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau, 1992, 240.

M. PACQUES, "Implications et limites de la planification", *Amén.* 1995/1.

J. TANGHE en U. KEPPLER, "Mobiliteit en ruimtelijkheid", *Ruimtelijke planning*, Afl. 16, 1986..

P. VAN SEVENANT, "Verkeer en vervoer in Brussel", *Ruimtelijke planning*, Katern 4, december 1995, Kluwer.

R. VEKEMAN, "Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen", *Recht en Praktijk*, Nr. 5A, Kluwer, 1999, 659 p.; X., *Droit de l'urbanisme à Bruxelles: Commentaire Systématique de l'O.P.U.*, Kluwer.

Ch. VERMEERSCH, *Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*, Brugge, Die Keure, 1994.

E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT, en R. ERGEC (red.), *Het statuut van Brussel*, Larcier 1999, 465.

X., *Stilstaan bij mobiliteit. Acht visies op de rol van de mobiliteit en de toekomstige samenleving*, Garant, 1994.

D. YZEWYN, "Economische planning: conceptie, verantwoording en praktijk" in VAN ALSENOY (red.), *Ruimtelijke planning*, Van Loghum Slaterus, 1991, losbladig.

J. ZUALLAERT, *Gemeentelijk verkeersbeleid. Rvaringen uit de praktijk – Oriëntaties voor de toekomst*, Garant, 1993.

Travaux publics et transports

LAGASSE, D., *Les domaines publics en privés, la voirie*, P.U.B., 1998-1991, p. 160.

POTE, R., *Bevoegdheden op verkeersgebied van internationaal tot lokaal, dossier wegverkeer*, Mys en Breesch, 1994.

THEUNIS, J., "Openbare Werken en Verkeer", in VAN HAEGENDOREN, G., SEUTIN, B.(eds.), *De Bevoegdheidsverdeling in het federaal België*, Deel 3, Die Keure, 1999, 42.

WASTIELS, F., *Handboek wegenrecht*, Die Keure, 1986, 53.

Annexe IV - Diffusion de la recherche

Les démarches suivantes ont été entreprises par les chercheurs pour tenter de valoriser la recherche:

- Réunions du comité d'accompagnement

Deux réunions du Comité d'accompagnement du projet de recherche ont été organisées par les chercheurs, les 24 juin 1999 et 16 décembre 1999.

- Participation à des journées d'étude

Les chercheurs ont eu l'occasion de prendre la parole à propos de leur projet de recherche:

- lors de la journée d'information organisée par les SSTC sur les projets menés sur le thème de la Mobilité Durable, le 30 septembre 1999, à Bruxelles, au Palais des Congrès.

- lors du colloque organisé par l'Association belge de droit de l'environnement sur "Les aspects juridiques de la mobilité dans le cadre d'un développement durable", le vendredi 3 décembre 1999, à Bruxelles, à l'auditoire de l'IRSNB:

- D. Misonne: fiscalité et mobilité: situation juridique actuelle et perspectives pour une mobilité durable

- M. Martens: ruimtelijke ordening en mobiliteit

- M. Martens et D. Misonne: la problématique des parkings et l'offre de stationnement à Bruxelles.

- Publications

- D. Misonne, "La nouvelle ordonnance relative à la qualité de l'air: présentation et perspectives", *Aménagement/Environnement*, Ed.Kluwer, 1999/4.

- M. Martens et D. Misonne: la problématique des parkings et l'offre de stationnement à Bruxelles: article en cours de rédaction.

- D. Misonne: fiscalité et mobilité: article en cours de rédaction.

- Autres modes de valorisation

L'organisation d'un séminaire et la participation par les chercheurs à diverses conférences ou colloques sont envisagées par les chercheurs pour valoriser leur rapport final.

