

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2014-2015

20 MAART 2015

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**betreffende de inning van de opbrengst van de
boetes voor stedenbouwkundige
overtredingen**

(ingediend door de heren Marc LOEWENSTEIN (F),
Willem DRAPS (F), Ridouane CHAHID (F),
mevrouw Julie de GROOTE (F),
mevrouw Els AMPE (N),
de heren Jef VAN DAMME (N) en Paul DELVA (N))

Toelichting

De ordonnantie van 3 april 2014 tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening heeft het gewestelijk beheer van de stedenbouwkundige en erfgoedkundige overtredingen hervormd. Om toe te zien op de naleving van de normen en om de goede plaatselijke aanleg te waarborgen, voorziet de ordonnantie in maatregelen *a priori*, die gericht zijn op het voorkomen van overtredingen en op het informeren van de kopers, alsook in maatregelen *a posteriori*, die betrekking hebben op de controle, het wegwerken van overtredingen en de eventuele toepassing van sancties. Wanneer de Parketten niet optreden, vult de administratieve boete voortaan de strafrechtelijke procedure aan voor alle in artikel 300 van het BWRO opgesomde overtredingen¹.

De bijzondere regels voor de toepassing van de administratieve boete werden uitvoerig besproken in de loop van het eerste kwartaal 2014. De invoering, door de Brusselse Regering, van de functie van sanctionerende ambtenaar heeft de focus van de verschillende debatten gelegd op de definitie, omschrijving en werkwijzen van de nieuwe functie.

¹ Vóór de ordonnantie van 3 april 2014, voorzag het BWRO (art. 313) al in een administratieve boete die beperkt was tot enkel de gevallen van miskenning, door een notaris of vastgoedmakelaar, van de formaliteiten opgelegd bij de artikelen 266, § 1, en 268, § 2, van het BWRO. De ordonnantie van 3 april 2014 heeft het gebruik van dat instrument uitgebreid tot de 14 soorten stedenbouwkundige en erfgoedgerelateerde misdrijven die aanleiding kunnen geven tot een vaststellingsprocedure, bevelen tot onmiddellijke staking met, desgevallend, verzegeling en strafrechtelijke vervolgingen op verzoek van het Parket.

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 2014-2015

20 MARS 2015

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**relative à la perception du produit des
amendes en matière d'infractions
urbanistiques**

(déposée par MM. Marc LOEWENSTEIN (F),
Willem DRAPS (F), Ridouane CHAHID (F),
Mmes Julie de GROOTE (F), Els AMPE (N),
MM. Jef VAN DAMME (N) et Paul DELVA (N))

Développements

L'ordonnance du 3 avril 2014 modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire a réformé la gestion régionale des infractions urbanistiques et patrimoniales. Pour assurer le respect des normes et le bon aménagement des lieux, l'ordonnance prévoit des mesures *a priori*, lesquelles visent la prévention des infractions et l'information des acquéreurs, et des dispositions *a posteriori* qui portent sur le contrôle, l'élimination des infractions et l'application éventuelle de sanctions. Désormais, à défaut d'intervention des Parquets, l'outil de l'amende administrative complète la procédure pénale, par extension, à toutes les infractions énumérées à l'article 300 du CoBAT¹.

Les règles particulières de mise en œuvre de l'amende administrative ont fait l'objet de nombreuses discussions au cours du premier trimestre 2014. La création d'une fonction de fonctionnaire sanctionnateur par le Gouvernement bruxellois a focalisé les divers débats sur la définition, la circonscription et les modes opératoires de cette nouvelle fonction.

¹ Avant l'ordonnance du 3 avril 2014, le CoBAT (art. 313) organisait déjà une procédure d'amende administrative mais limitée aux seuls cas de méconnaissance par un notaire ou un agent immobilier des formalités imposées par les articles 266, § 1^{er} et 268, § 2 du CoBAT. L'ordonnance du 3 avril 2014 a étendu l'utilisation de cet outil aux 14 types d'infractions en matière d'urbanisme et de patrimoine susceptibles, jusque-là, de faire l'objet de procédures de constats, d'ordres d'interruption immédiate avec, le cas échéant, apposition de scellés et de poursuites pénales à la requête du Parquet.

De respectieve taken van het Gewest en de gemeenten werden niet uitgediept, hoewel de wijziging van het BWRO praktische gevolgen heeft. De wetgever, die zich daarvan bewust is, heeft evenwel gepreciseerd dat de opbrengst van de boetes opnieuw zal moeten worden besproken tijdens de volgende zittingsperiode².

De verdeling van de handelingen en middelen tussen het Gewest en de gemeenten en hun goede samenwerking bij de toepassing van de administratieve boete veronderstelt dat er een structureel evenwicht tot stand wordt gebracht. Dat is dus de strekking van dit voorstel van ordonnantie.

Er zij op gewezen dat de rol van de gemeenten van primordiaal belang is voor de efficiëntie van de regeling. Het zijn hoofdzakelijk de gemeentelijke personeelsleden die controleren of de normen van het BWRO in acht genomen worden en die, in voorkomend geval, de processen-verbaal opstellen die worden bezorgd aan de sanctionerende ambtenaren. Vervolgens onderzoeken ze de dossiers, want alleen zij kennen de hele voorgeschiedenis en hebben concrete kennis van het terrein. Op initiatief van de gemeenten, kan de procedure voor een administratieve sanctie worden stopgezet met het oog op een verzoening met de overtreder. Indien de gewestelijke sanctionerende ambtenaar binnen drie maanden geen gevolg geeft aan het proces-verbaal, kunnen de gemeenten de procedure voor de administratieve sanctie hervatten. Voorts begeleiden de gemeentediensten de aanvragen om stedenbouwkundige regularisering, stellen ze de termijnen voor de uitvoering van de werken vast, zorgen ze voor de follow-up van de herstellingen in oorspronkelijke staat en begeleiden ze met gepaste adviezen de werken die ertoe strekken de plaats in overeenstemming te brengen met de vergunning. Tot slot komt een groot deel van het preventie-, bewustmakings- en voorlichtingswerk voor rekening van de gemeenten. Ze verstrekken immers de stedenbouwkundige inlichtingen en zijn het best geplaatst om bewustmakingsprojecten op te zetten en de gepaste informatie te verstrekken die rekening houdt met de plaatselijke specifieke kenmerken.

De boetes worden echter in het Fonds voor Stedenbouw en Grondbeheer gestort, zonder enige financiële return voor de gemeenten.

Het voorstel van ordonnantie strekt ertoe, via een nieuw begrotingsfonds, een verdeling van de opbrengst van de boetes tussen het Gewest en de gemeenten tot stand te brengen. De gekozen verhouding, te weten 15 % voor het Gewest en 85 % voor de gemeente waar de overtreding is vastgesteld, is dezelfde als voor de administratieve boetes voor leegstaande woningen.

La dimension relative aux rôles respectifs de la Région et des communes n'a pas été approfondie alors que les effets de cette modification du CoBAT ont une incidence sur le terrain. Le législateur, conscient de ces effets, a néanmoins précisé qu'une discussion devra être rouverte sur le produit des amendes lors de la prochaine législature².

La répartition des actes et des moyens entre la Région et les communes, et leur bonne collaboration dans la mise en œuvre de l'amende administrative suppose d'instaurer un équilibre structurel. Telle est donc l'intention de cette proposition d'ordonnance.

Pour mémoire, les communes jouent un rôle primordial dans l'efficacité du dispositif. Ce sont essentiellement les agents communaux qui contrôlent le respect des normes du CoBAT et qui dressent, le cas échéant, les procès-verbaux soumis aux fonctionnaires sanctionneurs. Ils instruisent ensuite les dossiers, car ce sont les seuls à disposer de la maîtrise historique et de la connaissance concrète du terrain. A l'initiative des communes, la procédure de sanction administrative peut être interrompue pour donner lieu à une conciliation avec le contrevenant. Si le fonctionnaire sanctionneur régional ne donne pas suite au procès-verbal dans les 3 mois, les communes peuvent reprendre et poursuivre le processus de sanction administrative. Par ailleurs, les services communaux encadrent les demandes de régularisation urbanistique, fixent les délais d'exécution des travaux, assurent le suivi des remises en état et conduisent la mise en conformité par des conseils appropriés. Enfin, une large part du travail de prévention, de sensibilisation et d'information incombe aux communes. Elles délivrent en effet les renseignements urbanistiques et elles sont les plus à même de développer des projets de sensibilisation et de prodiguer les informations adaptées aux spécificités locales.

Pour autant, les amendes alimentent le Fonds d'aménagement urbain et foncier et les communes n'obtiennent aucun retour financier.

La présente ordonnance vise à mettre en place, via un nouveau fonds budgétaire, une répartition du produit des amendes entre la Région et les communes. La proportion choisie – 15 % pour la Région / 85 % pour la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée – est la même que celle instaurée pour les amendes administratives en matière de logements inoccupés.

² « ... tijdens de volgende legislatuur kan het parlement beslissen over het gebruik van die boetes. » verklaarde bijvoorbeeld de vorige staatssecretaris bevoegd voor stedenbouw. (I.V. 20 (2013-2014), p. 88).

² « Durant la prochaine législature, le parlement pourra discuter de l'utilisation du produit de ces amendes. » a par exemple énoncé le précédent Secrétaire d'Etat en charge de l'urbanisme (CRI 20 (2013-2015), p. 88).

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Zoals opgelegd bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, vermeldt dit artikel dat de voorgestelde ordonnantie een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Samenwerking tussen de gemeenten en het Gewest is van fundamenteel belang voor een efficiënte bestraffing van de stedenbouwkundige en erfgoedkundige overtredingen als beheersinstrument.

Thans wordt elk bedrag voor rekening van de overtreeders van het BWRO, waaronder de opbrengst van de boetes, gestort in het Fonds voor Stedenbouw en Grondbeheer bedoeld in artikel 2, 5° van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

Elk jaar wordt bij het opmaken van de gewestbegroting beslist waaraan de middelen uit het Fonds zullen worden besteed.

Een van de mogelijke bestemmingen onder de zestien mogelijkheden die worden opgesomd in de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen is het dekken van de « uitgaven voor de opsporing, de vaststelling en de vervolging van de inbreuken op de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en de uitgaven voor de maatregelen ter stillegging van de in overtreding op bovengenoemde ordonnantie uitgevoerde handelingen en werken en voor de maatregelen ter ambtshalve tenuitvoerlegging en ter herstelling in de oorspronkelijke staat. »³.

Er zijn echter geen garanties dat er eerder voor die uitgave dan voor een van de overige vijftien mogelijkheden voldoende begrotingsmiddelen worden uitgetrokken.

De ordonnantie strekt er bijgevolg toe het Fonds voor Stedenbouw en Grondbeheer te schrappen als mogelijke bestemming. Bij artikel 3 wordt een nieuw fonds opgericht.

Artikel 3

Er dient bijgevolg een specifiek fonds voor de opsporing, de vaststelling en de vervolging van de stedenbouwkundige overtredingen te worden opgericht, om de efficiëntie van het gekozen beleidsinstrument te waarborgen.

³ Ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, artikel 2, 5°, dertiende streepje.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article mentionne, comme imposé par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, que l'ordonnance proposée règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Pour une mise en oeuvre efficace de l'outil de gestion des infractions urbanistiques et patrimoniales, la collaboration entre les communes et la Région est fondamentale. Le CoBAT doit garantir un financement adéquat des différents opérateurs.

Actuellement, toute somme à charge des contrevenants au CoBAT, dont le produit des amendes, est versée dans le « Fonds d'aménagement urbain et foncier » visé à l'article 2^e 5° de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.

L'allocation des moyens de ce fonds est décidée annuellement dans le budget régional.

L'une des affectations possibles parmi les seize énumérées dans l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant le fonds couvre les « dépenses afférentes à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions à l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et aux dépenses afférentes aux mesures d'arrêt des actes et travaux commis en infraction à l'ordonnance précitée et aux mesures d'office et de remise en état. »³.

Or, rien n'assure l'attribution du budget suffisant à cette dépense plutôt qu'à une autre parmi les seize établies.

La présente ordonnance vise donc à supprimer l'affectation prévue actuellement au fonds d'aménagement urbain et foncier. Un nouveau fonds étant créé par l'article 3.

Article 3

Il convient donc de créer un fonds propre à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions urbanistiques pour assurer l'efficacité de l'outil adopté.

³ Ordonnance du 12 décembre 1991 créant les Fonds budgétaires, article 2, 5°, treizième tiret.

Het bedrag van de administratieve dadingen en elk ander bedrag dat geïnd werd door het Gewest als gevolg van de beslissingen van de hoven en rechtbanken tegen de overtreders van het BWRO, alsook het bedrag van de administratieve boetes die werden opgelegd voor de overtredingen die staan opgesomd in artikel 300 van dat Wetboek, worden volledig bestemd voor het Fonds.

De middelen van het aldus opgerichte fonds worden bestemd voor de opsporing, de vaststelling en de vervolging van de overtredingen van het BWRO en voor de maatregelen ter stillegging van de in overtreding op bovengenoemde ordonnantie uitgevoerde handelingen en werken, en voor de maatregelen ter ambtshalve tenuitvoerlegging en ter herstelling in de oorspronkelijke staat.

Om een boete te innen, dient er een proces-verbaal te worden opgemaakt. Dat gebeurt door vaststellende ambtenaren. Op gewestelijk en gemeentelijk niveau, zijn er weliswaar vaststellende ambtenaren aan de slag, maar het gros van het veldwerk wordt verricht door de gemeentelijke vaststellende ambtenaren. Het is dan ook rechtvaardig dat een deel van de opbrengst van die boetes gaat naar de gemeenten die in dat soort personeelsleden investeren.

Het deel dat wordt afgestaan aan de gemeenten die de overtredingen hebben vastgesteld, kan aldus worden bestemd voor uitgaven die inherent zijn aan de opsporing en vaststelling van de onregelmatigheden en ook aan de recentere bevoegdheden inzake verzoening en subsidiariteit van de sanctionerende ambtenaar.

Tot slot dient de gewestelijke dienst belast met de administratieve vervolgingen te worden uitgebreid. Dat is van cruciaal belang, aangezien de inefficiëntie van de strafrechtelijke procedures hoofdzakelijk toegeschreven werd aan de ontoereikende middelen die de federale overheid ter beschikking stelt van de rechterlijke macht in Brussel. Het oorzakelijk verband tussen de goede werking van de diensten en hun specifieke toereikende financiering ligt voor de hand.

Het voorstel van ordonnantie bestemt aldus 15% van de middelen van het fonds voor de werkingskosten van de gewestelijke dienst belast met de procedure inzake administratieve boetes voor de in artikel 300 van het BWRO opgesomde overtredingen. De resterende 85% van de bedragen die in het fonds worden gestort, wordt teruggestort aan de gemeente waar de overtreding werd vastgesteld. Die verhouding is dezelfde als voor de administratieve boetes voor leegstaande woningen⁴.

Le montant des transactions administratives ainsi que toute autre somme perçue par la Région à la suite des cours et tribunaux à charge des contrevenants au CoBAT ainsi que le montant des amendes administratives infligées à charge des contrevenants du fait des infractions énumérées à l'article 300 de ce code sont intégralement affectés à ce Fonds.

Les moyens du fonds ainsi constitué sont affectés aux dépenses afférentes à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions au CoBAT ; et aux dépenses afférentes aux mesures d'arrêt des actes et travaux commis en infraction à ce même Code ; et aux mesures d'exécution d'office et de remise en état.

Par ailleurs, pour qu'une amende soit perçue, un procès-verbal doit être dressé. Ceux-ci sont réalisés par des agents constatateurs. S'il en existe au niveau régional et communal, il faut bien admettre que ce travail de terrain est principalement assuré par les agents constatateurs communaux. Les communes investissant dans ce personnel, il paraît juste que celles-ci perçoivent une part du produit de ces amendes.

Cette part rétrocédée aux communes qui ont constaté les infractions pourra ainsi être affectée aux dépenses inhérentes à la recherche et à la constatation des irrégularités, et aussi aux plus récentes compétences de conciliation et de subsidiarisation au fonctionnaire sanctionnateur.

Enfin, il importe de renforcer le service régional en charge des poursuites administratives. Cette question est cruciale puisqu'on a principalement imputé l'inefficacité des procédures pénales à l'insuffisance des moyens alloués par l'Etat fédéral au pouvoir judiciaire à Bruxelles. La causalité entre le bon fonctionnement des services et leur financement propre et suffisant est évidente.

La présente proposition d'ordonnance alloue ainsi quinze pour cent des moyens du fonds aux frais de fonctionnement du service régional chargé de la procédure en matière d'amendes administratives du fait des infractions énumérées à l'article 300 du CoBAT. Les quatre-vingt-cinq pour cent restant des sommes versées dans ce fonds sont ristournés à la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée. Cette proportion est identique à celle mise en place pour les amendes administratives infligées pour les logements inoccupés⁴.

⁴ Artikel 23 van de Brusselse Huisvestingscode.

⁴ Article 23 du Code bruxellois du Logement.

Artikel 4

Deze bepaling strekt ertoe artikel 313/8 van het BWRO aan te passen rekening houdend met de oprichting van het nieuwe begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 3 van de ordonnantie.

Article 4

Cette disposition vise à adapter l'article 313/8 CoBAT à la création du nouveau fonds budgétaire prévu à l'article 3 de la présente ordonnance.

Marc LOEWENSTEIN (F)
Willem DRAPS (F)
Ridouane CHAHID (F)
Julie de GROOTE (F)
Els AMPE (N)
Jef VAN DAMME (N)
Paul DELVA (N)

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**betreffende de inning van de opbrengst van de boetes voor stedenbouwkundige overtredingen***Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

In artikel 2, 5° van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, wordt het zevende streepje geschrapt.

Artikel 3

In artikel 2 van dezelfde ordonnantie wordt een 20° toegevoegd, luidend als volgt :

« 20° het « Fonds voor de opsporing, de vaststelling en de vervolging van de stedenbouwkundige overtredingen. ».

Worden toegewezen aan dat Fonds, het bedrag van de administratieve dadingen en elk ander bedrag dat door het Gewest geïnd werd als gevolg van de beslissingen van de hoven en rechtbanken tegen de overtreders van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening, alsook het bedrag van de administratieve boetes die werden opgelegd voor de overtredingen die staan opgesomd in artikel 300 van dat Wetboek.

De middelen van het Fonds worden bestemd voor de opsporing, de vaststelling en de vervolging van de overtredingen van dat Wetboek, voor de maatregelen ter stillegging van de in overtreding van datzelfde Wetboek uitgevoerde handelingen en werken, en voor de maatregelen ter ambtshalve tenuitvoerlegging en ter herstelling in de oorspronkelijke staat.

Vijftientig procent van de in dat Fonds gestorte bedragen wordt teruggestort aan de gemeente waar de overtreding werd vastgesteld.

Vijftien procent van de in dat Fonds gestorte bedragen wordt bestemd voor de werkingskosten van de gewestelijke dienst die belast is met de procedure inzake administratieve boetes voor de overtredingen die staan opgesomd in artikel 300 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening. ».

PROPOSITION D'ORDONNANCE**relative à la perception du produit des amendes en matière d'infractions urbanistiques***Article 1^{er}*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

A l'article 2, 5°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, le septième tiret est supprimé.

Article 3

A l'article 2 de la même ordonnance, il est ajouté un point 20° rédigé comme suit :

« 20° Le « Fonds de recherche, de constatation et de poursuite des infractions urbanistiques. ».

Sont affectés à ce Fonds le montant des transactions administratives ainsi que toute autre somme perçue par la Région à la suite des décisions des cours et tribunaux à charge des contrevenants au Code bruxellois de l'aménagement du territoire, ainsi que le montant des amendes administratives infligées à charge des contrevenants du fait des infractions énumérées à l'article 300 de ce Code.

Les moyens du Fonds sont affectés aux dépenses afférentes à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions à ce Code, aux dépenses afférentes aux mesures d'arrêt des actes et travaux commis en infraction à ce même Code et aux mesures d'exécution d'office et de remise en état.

Quatre-vingt-cinq pour cent des sommes versées dans ce Fonds sont ristournés à la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été constatée.

Quinze pour cent des sommes versées dans ce Fonds sont affectés aux frais de fonctionnement du service régional chargé de la procédure en matière d'amendes administratives du fait des infractions énumérées à l'article 300 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire. ».

Artikel 4

Artikel 313/8 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De opbrengst van de administratieve boetes wordt gestort in het « Fonds voor de opsporing, de vaststelling en de vervolging van de stedenbouwkundige overtredingen » bedoeld in artikel 2, 20° van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen. ».

Artikel 5

Deze ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Article 4

L'article 313/8 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire est remplacé par la disposition suivante :

« Le produit des amendes administratives est versé dans le « Fonds de recherche, de constatation et de poursuite des infractions urbanistiques » visé à l'article 2, 20° de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires. ».

Article 5

La présente ordonnance entre en vigueur au jour de sa publication au Moniteur belge.

Marc LOEWENSTEIN (F)
Willem DRAPS (F)
Ridouane CHAHID (F)
Julie de GROOTE (F)
Els AMPE (N)
Jef VAN DAMME (N)
Paul DELVA (N)