

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1968

2 jui 1968

WETSVOORSTEL

houdende wijziging van artikel 58 en inlassing van een artikel 58bis in de wet van 29 maart 1962, houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw,

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De filosofie van de wet van 29 maart 1962, houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw ligt omschreven in het artikel 1:

« De ruimtelijke ordening van het land, de streken, de gewesten en de gemeenten wordt vastgesteld in plannen.

Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel 's lands natuurschoon ongeschonden te bewaren, »

Naar luid van artikel 1 liggen naast economische en esthetische ook sociale motieven aan de wil van de wetgever ten gronslag. Dit blijkt ook overduidelijk uit de voorbereidende werkzaamheden van de wet waarbij de nadruk werd gelegd op het feit dat de ruimtelijke ordening moet strekken tot een betere aanpassing van de huisvesting aan de familiale toestanden en tot een beter gebruik van de grond vanuit economisch en sociaal standpunt.

Was de bedoeling van de wetgever zeer Idealistisch, vijf jaar wetstoepassing laten ons toe deze bedoelingen te toetsen aan de uitvoering.

Dat de wet vruchten heeft afgeworpen op economisch en esthetisch vlak is wel duidelijk; heel wat minder duidelijk is het of de wet op sociaal vlak een meevaller is geworden.

Het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is de vaststelling dat het op het huidige ogenblik voor bescheiden inkomens meer en meer onmogelijk geworden is een perceel bouwgrond te verwerven en een eigen woning te bouwen.

Het probleem der krotwoningen (400 000 in aantal) en het aantal verouderde woningen (50 000) hangt hiermede nauw samen. Inderdaad, hoe kan men deze kwalen uitroeien indien men geen alternatief heeft. Aldus lopen wij

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1968

2 JUILLET 1968

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 58 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et y insérant un article 58bis,

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La philosophie de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est définie en son article premier :

« L'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans.

Cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays. »

Aux termes de l'article premier, la volonté du législateur est déterminée non seulement par des raisons économiques et esthétiques, mais encore par des motifs sociaux. C'est ce qui ressort manifestement des travaux préparatoires de la loi, dans lesquels l'accent « été mis sur le fait que l'aménagement du territoire doit avoir pour objectif une meilleure appropriation du logement aux situations des familles ainsi qu'une meilleure utilisation du sol au point de vue économique et social.

Si les intentions du législateur étaient marquées au coin d'un grand idéalisme, cinq années d'application de la loi nous permettent de mettre ces intentions en regard de ce qui a été réalisé.

Il est évident, en effet, que celle-ci a porté des fruits dans le domaine économique et esthétique: il est beaucoup moins évident qu'elle a connu le même succès dans le domaine social.

La présente proposition de loi procède de la constatation qu'à l'heure actuelle les personnes jouissant de revenus modestes sont de plus en plus dans l'impossibilité d'acquiescer une parcelle de terrain à bâtir et de se construire une propre habitation.

Le problème des taudis (il y en a 100 000) et le grand nombre des habitations vétustes (50 %) sont en relation étroite avec ce fait. En effet, comment pourrait-on remédier à cette situation pénible s'il n'existe aucune alternative,

gevaar t.o.v. onze buurlanden hopeloos achterop te geraken en over enkele jaren met een nagenoeg onoveraichtelijke toestand te moeten afrekenen. Weliswaar kunnen personen met een bescheiden inkomen zich krachtens het koninklijk besluit van 10 augustus 1967 wenden tot de Nationale Maatschappij voor Huisvesting en tot de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de kredieten voor woningbouw gewoonlijk beperkt zijn, laat staan die voor het aanleggen van grondreserves. Een aantal gemeenten en intercommunales hebben pogingen aangewend om grondreserves aan te leggen. Proceduremoeilijkheden inzake onteigening werken echter zodanig remmend dat men slechts geruime tijd na het nemen van een initiatief tot de eigenlijke verwerving kan overgaan.

Verder moet de bijzondere aandacht gevestigd worden op een niet te onderschatten gevaar dat voortvloeit uit de opmaak der gewestplannen, hoe redelijk zij ook kunnen voorkomen. Immers deze plannen zijn uiteraard bedoeld om ordening te brengen in onze gewesten. Om economische en veiligheidsredenen zullen de stroken voor woningbouw geconcentreerd worden in en rond de reeds bestaande woonkernen met opname van de bijzondere plannen van aanleg en de goedgekeurde private verkavelingen.

Door inkrimping van de bouwzone volgt hieruit een teruglopen van de verkoop en bijgevolg een gevoelige slijging van de prijzen van de binnen deze omlijnde kernen gelegen percelen.

De cijfers verstrekt betreffende het stijgen van de bouwgrondprijzen zijn trouwens imponerend. Wanneer wij als indexcijfer 1950 = 100 nemen, dan is het indexcijfer 1965 voor het Rijk tot 318,35 opgelopen wat betreft de openbare verkopen van eigendommen en gronden en tot 276,69 voor het Rijk wat betreft de verkopen uit de hand van eigendommen en gronden (deze cijfers zijn ontleend aan de publicaties van het Nationaal Instituut voor de Statistiek).

Een der meest ernstige en in ieder geval meest actuele hinderpalen die een sociaal grondbeleid en bijgevolg de sociale woningbouw in de weg staan, is het probleem der verkavelingen.

In een rede, gehouden op 2 oktober 1967 bij de opening van de gewone zitting van de provinciale raad van Oost-Vlaanderen, heeft Gouverneur De Kinder gepleit voor drastische maatregelen hieromtrent. Verscheiden sociale organisaties hadden of hebben reeds analoge standpunten ingenomen.

Het is immers overduidelijk dat door het huidige systeem van verkaveling en verkavelingsvergunning de bouwgrondprijzen op een artificiële manier de hoogte worden ingegaagd. Immers al te dikwijls worden verkavelingsvergunningen aangevraagd door personen of maatschappijen in wier bedoeling het allerminst ligt in een nabije of zelfs verre toekomst hun percelen te verkopen. Zij willen enkel en alleen een document bekomen dat moet bewijzen dat hun - meestal tegen lage prijs verkregen - gronden als bouwgronden erkend zijn. Dit document laat hen toe, bij wijze van spreken hun gronden nog lang te laten «rijpen» en in het vooruitzicht van de steeds maar stijgende prijs en uiteindelijk hun gronden dan maar te verkopen om van de zeer aanzienlijke meerwaarde te genieten.

Het belastingstelsel op de bij verkoop van onroerend goederen gerealiseerde meerwaarde hindert hen daarbij helemaal niet: deze belasting wordt eenvoudigweg op de koper afgewenteld.

Aan de aanzienlijke meerwaarde heeft de verkavelaar grosso modo niet de minste verdienste daar deze toekomstwaarde meestal afhangt van omstandigheden die hem totaal vreemd zijn als daar zijn de inplanting van een wijksschool,

Nous courons donc le danger d'accueillir un retard irrécupérable par rapport aux pays voisins et de nous trouver, dans quelques années, dans une situation à peu près sans issue. Les personnes jouissant de revenus modestes peuvent, il est vrai, s'adresser, en vertu de l'arrêté royal du 10 août 1967, à la Société Nationale du Logement ou à la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne. Mais, à cet égard, il convient de tenir compte du fait que les crédits destinés à la construction des habitations sont d'ordinaire limités, ceux qui sont destinés à la constitution de réserves de terrains à bâtir l'étant encore bien davantage. Un certain nombre de communes et de sociétés intercommunales ont tenté de constituer des réserves de terrains à bâtir. Les difficultés de procédure en matière d'expropriation constituent cependant une telle entrave que ce n'est que longtemps après qu'une initiative a été prise que l'on peut passer à l'acquisition proprement dite.

Par ailleurs, il convient d'attirer particulièrement l'attention sur un danger qu'il ne faut pas sous-estimer et qui résulte de l'élaboration des plans de secteur, quelque raisonnables que ceux-ci puissent paraître. En effet, ces plans sont naturellement destinés à assurer l'aménagement des secteurs. Pour des raisons économiques et des motifs de sécurité, les zones destinées à la construction d'habitations sont concentrées dans les agglomérations existantes et aux alentours de celles-ci, en tenant compte des plans particuliers d'aménagement et des lotissements privés approuvés.

La réduction de la zone de bâtisse a pour conséquence de réduire les ventes et donc de provoquer une hausse sensible des prix des parcelles situées à l'intérieur des limites de ces agglomérations.

Les chiffres dont on dispose au sujet de la hausse du prix des terrains à bâtir font d'ailleurs impression. En prenant pour repère l'année 1950 (= 100), l'indice relatif à 1965 pour l'ensemble du Royaume est monté à 318,35 en ce qui concerne les ventes publiques d'immeubles et de terrains et à 276,69 pour l'ensemble du Royaume en ce qui concerne les ventes de gré à gré d'immeubles et de terrains (ces chiffres sont empruntés à des publications de l'Institut national de Statistique).

Un des obstacles les plus graves et, en tous cas, les plus actuels à la mise sur pied d'une politique foncière à caractère social et, par conséquent, à la construction d'habitations sociales est constitué par le problème des lotissements.

Dans le discours qu'il a prononcé le 2 octobre 1967 à l'occasion de l'ouverture de la session ordinaire du Conseil provincial de Flandre orientale, le Gouverneur De Kinder a plaidé en faveur de mesures draconiennes dans ce domaine. Diverses organisations sociales avaient ou ont déjà adopté des positions analogues.

Il est évident, en effet, que le système actuellement en vigueur en matière de lotissements et de permis de lotir entraîne une hausse artificielle des prix des terrains à bâtir. En effet, des permis de lotir sont trop souvent demandés par des personnes ou des sociétés qui n'ont pas l'intention de vendre leurs parcelles dans un avenir proche ou même lointain. Elles veulent uniquement obtenir un document permettant de prouver que leurs terrains - acquis le plus souvent à vil prix - sont reconnus comme terrains à bâtir. Ce document leur permet de laisser, pour ainsi dire, «mûrir» leurs terrains encore longtemps et, tablant sur une hausse continue des prix, de les vendre finalement tout en bénéficiant d'une plus-value très considérable.

Les dispositions fiscales sur la plus-value enregistrée lors de la vente de biens immobiliers ne constituent pour elles absolument aucune entrave à cet égard : la taxe est tout simplement mise à charge de l'acheteur.

Cette plus-value considérable n'est, en règle générale, pas le moins du monde le fait du lotisseur, étant donné que la valeur future dépend le plus souvent de circonstances qui lui sont totalement étrangères, comme l'établissement

een noodkerk, de vooruitzichten van een belangrijke weg, de vestiging van een industrie, enz,

Cijfers laten ons zien dat in de praktijk de gevolgde weg is, Recente tellingen door het Studiecentrum van ruimtelijke ordening van de Rijksuniversiteit van Gent verricht, tonen aan dat voor het gewest Gent in de periode 1962-1966 verkavelingen werden toegestaan voor 15000 grondpercelen. Slechts 1600 van deze percelen werden tijdens deze periode bebouwd. Dit houdt in dat 13400 percelen liggen te « rijpen », wachtend op aanvullende meerwaarde.

Hierbij komt nog dat in het bedoelde gewest de behoefte aan nieuwe woningen op 9500 wordt geschat tot 1980.

Het Westvlaams economisch Studiebureau deelde hiernavolgende cijfers mede voor het gewest Brugge-Oostkust (± arrondissement Brugge min enkele gemeenten): op 15 april 1966 bedroeg de oppervlakte der verkavelingen 1148,9 ha voor 13307 kavels. Voor slechts 3140 kavels werden bouwvergunningen afgeleverd. De resterende 10167 kavels waren en zijn nog « rijpende ». Hierbij komt eveneens nog dat het gewest een behoefte heeft aan 15850 nieuwe woningen, te verhogen met 5300 vakantie-woningen.

Deze cijfers lijken wel voldoende representatief voor de werkwijze van de verkavelaars en voor de overal in het Rijk ter zake gevolgde methode. Dergelijke methodes werken ten zeerste remmend: enerzijds wordt aldus de prijs der bouwgronden kunstmatig hoog gedreven, anderzijds wordt de bestaande bouwgrond geïmmobiliseerd. Men kan zich de vraag stellen of de wetgever niet tekort is geschoten: vandaar dit wetsvoorstel dat ertoe strekt de verkavelingsvergunning te koppelen aan een redelijke realisatietermijn, ten einde onredelijk winstbejaag en immobilisatie van bouwgronden te verhinderen.

Artikel 52 van de wet van 29 maart 1962 bepaalt dat een bouwvergunning geldig is voor een termijn van één jaar, met eventuele verlenging. Inderdaad wie een bouwvergunning aanvraagt geeft de wil te kennen in een nabije toekomst tot bouwen over te gaan.

Per analogie kan men verder redeneren en veronderstellen dat wie een verkavelingsvergunning aanvraagt, zijn wil te kennen geeft in een nabije toekomst tot verkoop van de verkavelde percelen over te gaan. Nergens vinden wij echter in de wettekst een aan artikel 52 analoge bepaling betreffende de verkavelingsvergunning.

Het is de bedoeling een dergelijke bepaling in een artikel 58bis aan de wet toe te voegen. De verkavelingsvergunning zou dus vervallen indien de percelen niet binnen een bepaalde termijn zijn verkocht. Wanneer de verkavelingsvergunning vervalt wegens het in gebreke blijven van de verkavelaar, wordt hem de mogelijkheid gelaten de verkochte percelen openbaar te koop aan te bieden. De gemeenten, de commissies van openbare onderstand, de intercommunales voor grondbeleid, de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom zouden evenwel gemachtigd zijn tot de aankoop van deze percelen over te gaan met recht van voorkoop.

Ook dient de koper van een in een verkaveling gelegen perceel binnen een redelijke termijn een bouwvergunning aan te vragen om effectief tot bouwen over te gaan. In, zoniet zou hij op zijn beurt het aangekochte perceel kunnen laten « rijpen » en aldus zou de prijs opnieuw kunstmatig de hoogte kunnen ingaan en zou de grond opnieuw geïmmobiliseerd worden. Dat is dan de bedoeling van de aanvullende tekst bij artikel 58,

d'une école de quartier, d'une église provisoire, la perspective de la construction d'une route importante, rétablissement d'une industrie, etc...

Les chiffres nous permettent de constater qu'il s'agit bien du processus suivi dans la pratique. Les recensements récents effectués par le Centre d'étude de l'aménagement du territoire, de l'Université de Gand, montrent qu'au cours de la période 1962-1966, des lotissements ont été autorisés pour 15000 parcelles de terrain dans la région de Gand. Seules 1600 de ces parcelles ont été bâties au cours de la période considérée. Il s'ensuit que 13400 parcelles sont en train de « mûrir », attendant d'avoir acquis une plus-value considérable.

Il convient d'ajouter que, dans la région envisagée, les besoins en habitations nouvelles sont évalués à 9500 unités jusqu'en 1980.

Le Bureau d'étude économique de Flandre occidentale a publié les chiffres suivants pour la région Bruges-littoral oriental (approximativement l'arrondissement de Bruges à quelques communes près): le 15 avril 1966, la superficie des lotissements autorisés atteignait 1148,9 ha pour 13307 parcelles; seules 3140 d'entre elles ont fait l'objet de la délivrance d'une autorisation de bâtir, les 10167 autres continuant à « mûrir ». Or, les besoins en habitations nouvelles se chiffrent, dans cette région, à 15850 unités, estimation qu'il convient de majorer de 5300 habitations de vacances.

Ces chiffres semblent suffisamment représentatifs des procédés des lotisseurs et de la méthode suivie en la matière dans tout le Royaume. Ces méthodes ont un effet de ralentissement très prononcé: d'une part, elles favorisent la hausse artificielle du prix des terrains à bâtir et, d'autre part, elles contribuent à l'immobilisation des terrains à bâtir existants. Il est permis de se demander si le législateur n'a pas fait preuve de carence en ce domaine: c'est le motif du dépôt de la présente proposition de loi, qui tend à lier la délivrance du permis de lotir à un délai de réalisation raisonnable, afin de prévenir un esprit de lucre exagéré ainsi que l'immobilisation des terrains à bâtir.

L'article 52 de la loi du 29 mars 1962 précise qu'un permis de bâtir est valable pour une période d'un an, ce délai pouvant éventuellement être prorogé. En effet, celui qui sollicite un permis de bâtir manifeste sa volonté de faire construire dans un proche avenir.

Par analogie, il est permis de poursuivre le raisonnement et de imposer que quiconque sollicite un permis de lotir manifeste sa volonté de procéder, dans un proche avenir, à la vente des parcelles du lotissement. Or, nulle part le texte de la loi ne renferme une disposition analogue à l'article 52 et relative au permis de lotir.

L'objet de la présente proposition est d'insérer dans la loi un article 58bis énonçant une telle disposition. Le permis de lotir serait ainsi périmé lorsque les parcelles ne sont pas vendues dans un délai fixé. En cas d'annulation du permis de lotir par suite de la carence du lotisseur, il serait accordé à ce dernier la possibilité d'offrir en vente publique les parcelles invendues. Toutefois, les communes, les commissions d'assistance publique, les intercommunales d'aménagement foncier, la Société Nationale du Logement et la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne seraient autorisées à procéder à l'achat de ces parcelles, avec droit de préemption.

De même, l'acheteur d'une parcelle d'un lotissement est tenu de solliciter dans un délai raisonnable un permis de bâtir, afin de procéder effectivement à la construction d'une habitation, faute de quoi il pourrait à son tour laisser « mûrir » la parcelle achetée. Le prix de cette dernière augmentant à nouveau de manière artificielle et le terrain étant derechef immobilisé. Tel est l'objet du texte proposé en complément à l'article 58,

Dit wetsvoorstel moet ertoe strekken door een koppeling van de verkavelingsvergunning aan een bepaalde realisatietermijn, enerzijds artificiële prijsstijging en immobilisatie te verhinderen en anderzijds de bevoegde instanties toe te laten grondreserves aan te leggen.

En liant la délivrance du permis de lotir à un délai de réalisation fixé, la présente proposition de loi doit tendre, d'une part, à prévenir les hausses de prix artificielles ainsi que les immobilisations et d'autre part, à permettre aux instances compétentes d'aménager des réserves foncières.

M. COUCKE.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

Artikel 58 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw wordt aangevuld met de woorden: «en de bouwverplichting voor de koper van de percelen ».

Art. 2.

In dezelfde wet wordt een artikel 58bis (nieuw) ingevoegd dat luidt als volgt:

« Art. 58bis. -- Indien de vergunninghouder binnen drie jaar na afgifte van de verkavelingsvergunning de percelen niet of slechts gedeeltelijk heeft verkocht, is de vergunning vervallen.

De vergunning wordt evenwel van verval ontheven indien binnen 60 dagen na de vervaldag van de vergunning de overige percelen in openbare verkoop worden aangeboden.

De Staat, de provincies, de gemeenten, de commissies van openbare onderstand zomede de intercommunale verenigingen hebben recht tot voorkoop. Dit recht behoort eveneens aan de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom alsmede aan de door hen erkende maatschappijen, aan de samenwerkende vennootschap Woningfonds van de bond der kroostrijke gezinnen van België en aan de door de A. S. I. K. erkende naamloze of samenwerkende vennootschappen die uitsluitend tot doel hebben leningen te doen met het oog op het bouwen, het aankopen of het inrichten van sociale woningen, kleine landcigendommen of daarmede gelijkgestelde woningen, alsmede de uitrusting ervan met geschikt meubilair. »

18 juni 1968.

PROPOSITION DE LOI

Article premier,

L'article 58 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est complété par les mots: «ainsi que l'obligation de bâtir pour l'acheteur des parcelles ».

Art. 2.

Dans la même loi, il est inséré un article 58bis (nouveau), libellé comme suit:

« Art. 58bis. -- Si, dans les trois ans de la délivrance du permis, le bénéficiaire n'a pas vendu les parcelles ou n'en a vendu qu'une partie, le permis est périmé,

Toutefois, le permis est relevé de la péremption si, dans les 60 jours de cette péremption, les parcelles invendues sont offertes en vente publique.

L'Etat, les provinces, les communes, les commissions d'assistance publique ainsi que les associations intercommunales ont droit de préemption. Ce droit appartient également à la Société Nationale du Logement et à la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne ainsi qu'aux sociétés agréées par ces dernières, à la société coopérative Fonds du logement de la Ligue des familles nombreuses de Belgique et aux sociétés anonymes ou coopératives agréées par la C. G. E. R. et qui ont pour objet exclusif de consentir des prêts en vue de la construction, de l'achat ou de l'aménagement d'habitations sociales, de petites propriétés terriennes ou d'habitations y assimilées, ainsi que de leur équipement en mobilier adéquat. »

18 juin 1968.

M. COUCKE,
L. VERHENNE,
J. POSSAÏN,
M. VERLACKT-GEV AERT,
G. NYFFELS,
M. VANDENHOVE,