KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 31e januari 1968 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende aanwijzing van de streken waarvoor plannen van aanleg moeten worden opgemaakt en oprichting van de commissies van advies", heeft de 29e februari 1968 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 31 janvier 1968, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant désignation des régions d'aménagement du territoire et institution des commissions consultatives", a donné le 29 février 1968 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe,de artikelen 6 en 7 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw toe te passen.

In de aanhef schrappe men, als overbodig, de verwijzing naar artikel 66, tweede lid, van de Grondwet.

Het akkoord van de Minister van Financiën (thans de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting) dient, met verwijzing naar de datum, in de aanhef te worden vermeld (koninklijk besluit van 5 oktober 1961, artikelen 6 en 24). In de aanhef voege men derhalve een aanvullend lid in, luidend als volgt :

"Gelet op het akkoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, gegeven op 15 februari 1968;".

*

* *

Luidens artikel 1 van het ontwerp zullen de streken waarvoor een plan van aanleg moet worden opgemaakt met de onderscheiden provinciegebieden overeenstemmen.

Al werden er argumenten naar voren gebracht die pleiten in het voordeel van een indeling in streken die niet beantwoordt aan de huidige provinciale grenzen -zie advies van de Nationale Commissie voor de ruimtelijke ordening en de aldaar aangehaalde verwijzingen-, is de Raad van State de mening toegedaan dat de mogelijkheid een zodanige indeling te weerhouden niet uitdrukkelijk door de wet is uitgesloten.

*

* *

.../...

In artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat de commissies zich in secties met elk een territoriaal werkgebied kunnen splitsen, en in artikel 3, § 2, dat voor de provincie Brabant drie secties met een vastgesteld territoriaal werkgebied worden opgericht.

Krachtens artikel 7, voorlaatste lid, van de wet, "kan" de commissie "zich in secties splitsen". Uit deze uitdrukking moet men afleiden dat de verdeling in secties een prerogatief is, dat door de wet uitdrukkelijk en uitsluitend aan de commissie wordt toegekend. Daarbij wordt door de wet geen onderscheid gemaakt, wat de bevoegdheid van de secties betreft : deze secties kunnen hetzij een territoriale, hetzij een materiële bevoegdheid krijgen.

Het is overbodig in het toepassingsbesluit te herhalen dat de commissies zich in secties kunnen splitsen; bovendien zou de bepaling volgens welke de commissies zich in secties met elk een territoriaal werkgebied kunnen splitsen, kunnen worden geïnterpreteerd in de zin dat geen secties met een materiële bevoegdheid mogen worden opgericht, hetgeen de prerogatieven van de commissies kan aantasten; tenslotte worden ongetwijfeld de prerogatieven van de commissie beperkt, wanneer het besluit ambtshalve drie secties in de provincie Brabant opricht, en het territoriaal werkgebied van deze secties vaststelt.

Dat de wetgever ter zake geen inmenging van de Koning heeft gewild, wordt trouwens door de voorbereiding van de wet bevestigd. In de commissie van openbare werken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd door de Regering een amendement voorgesteld, waarbij

.../...

het voorlaatste lid van artikel 7 zou worden weggelaten en dat door de Minister als volgt werd toegelicht :

"Bij het vaststellen van het reglement van orde, zal de Minister namelijk de nadruk erop leggen dat de commissie zich in secties kan splitsen, voor zover haar beide helften daarin ieder in gelijken getale vertegenwoordigd zijn. Hierin zal trouwens soepel gehandeld worden".

Bewust amendement werd in eerste lezing goedgekeurd maar in tweede lezing verworpen (Doc. Kamer, Verslag JEUNEHOMME, 573 (1959-1960),nr. 9, blz. 18 en 27).

Artikel 3 van het ontwerp heeft derhalve geen wettelijke grondslag; het dient te worden weggelaten.

*

* *

Artikel 7 bepaalt : "Elke commissie wordt door de provinciegouverneur voorgezeten". De gouverneur neemt derhalve het voorzitterschap waar uit hoofde van zijn ambt.

Aldus opgevat,komt die bepaling in tegenspraak met twee andere artikelen van het ontwerp.

Enerzijds bepaalt artikel 6 van het ontwerp : "De mandaten worden voor vier jaar opgedragen en zijn hernieuwbaar" en : "Indien een der mandaten van de voorzitter ... vacant wordt ingevolge overlijden, ontslag of enigerlei andere reden, wordt een plaatsvervanger benoemd volgens de voorwaarden bepaald voor de benoeming in het vacant mandaat". Verder bepaalt het artikel : "De plaatsvervanger voltooit het mandaat van het lid dat hij opvolgt".

.../...

Deze bepalingen zijn niet overeen te brengen met de regelen die gelden voor de benoeming en de gebeurlijke vervanging van de provinciegouverneur.

Anderzijds bepaalt artikel 9, tweede lid : "De ondervoorzitters vervangen de voorzitter wanneer deze afwezig of verhinderd is". Welnu, ingeval de gouverneur de commissie voorzit uit hoofde van zijn ambt, dan is het, bij verhindering, degene die hem in de uitoefening van zijn ambt vervangt, die van rechtswege het voorzitterschap van de commissie waarneemt.

Ligt het in de bedoeling van de Regering elke provinciegouverneur ten persoonlijke titel tot voorzitter van de commissie van advies te benoemen, dan is het aangewezen artikel 7 te laten wegvallen. Zo het daarentegen de bedoeling is, van het voorzitterschap bij wijze van reglement een attribuut te maken van de gouverneursfunctie, dan zou die oplossing kunnen stuiten op bezwaren omtrent de wettigheid ervan.

*

* *

.../...

Ingevolge de opmerkingen die voorafgaan en tevens rekening houdende met verschillende vormopmerkingen, wordt de volgende tekst voorgesteld :

Artikel 1.-

Elke provincie wordt als streek aangewezen voor het opmaken van een plan van aanleg.

Artikel 2.-

In elke streek wordt een commissie van advies voor de ruimtelijke ordening opgericht.

De commissie is gevestigd in de hoofdplaats van de provincie.

Artikel 3.-

Elke commissie kan een of meer afgevaardigden ermede belasten, in overleg met de afgevaardigden van een andere commissie, de punten te onderzoeken die voor twee aan elkaar grenzende streken van gemeenschappelijk belang zijn.

Deze afgevaardigden stellen een gezamenlijk verslag op over hun werkzaamheden en bevindingen en zenden het aan de voorzitters van de betrokken commissies.

Artikel 4.-

In de commissies kunnen werkgroepen worden opgericht om bijzondere punten aan een voorbereidend onderzoek te onderwerpen.

De commissies kunnen alle inlichtingen inwinnen die nodig zijn voor de vervulling van hun opdracht.

.../...

Artikel 5.-

Het mandaat van de leden van de commissies duurt vier jaar ; het kan worden vernieuwd.

Wanneer een mandaat vacant wordt ten gevolge van overlijden of ontslag of om enigerlei andere reden, wordt een plaatsvervanger benoemd volgens de voorwaarden bepaald voor de benoeming in het vacant mandaat. De plaatsvervanger voltooit het mandaat van het lid dat hij opvolgt.

Artikel 6.-

De commissie heeft twee ondervoorzitters. De eerste ondervoorzitter en de tweede ondervoorzitter worden door de Koning benoemd uit de commissieleden die respectievelijk de eerste en de tweede helft van de commissie vormen, zoals bepaald in artikel 7 van de wet van 29 maart 1962.

De voorzitter wordt bij afwezigheid of verhindering vervangen door de eerste ondervoorzitter, of, bij diens afwezigheid of verhindering, door de tweede ondervoorzitter.

Artikel 7.-

Het bureau is samengesteld uit de voorzitter en de twee ondervoorzitters. Het leidt de werkzaamheden van de commissie en zorgt voor de uitvoering van haar beslissingen.

Artikel 8.-

Het secretariaat van de commissie wordt waargenomen door de dienst van het Bestuur van de stedebouw en van de ruimtelijke ordening voor de provincie. Het omvat een secretaris en adjunct-secretaris, aangesteld door de Minister tot wiens bevoegdheid de ruimtelijke ordening en de stedebouw behoren.

Het secretariaat heeft tot opdracht, onder de leiding van de voorzitter, de vergaderingen en de werkzaamheden van de commissie, van de secties en van de werkgroepen ervan voor te bereiden.

Artikel 9.-

De commissie vergadert wanneer zij bijeengeroepen wordt door de voorzitter, die de agenda vaststelt. Zij vergadert tenminste zes maal per jaar.

De voorzitter is gehouden de commissie bijeen te roepen binnen vijftien dagen indien het verzoek daartoe wordt gedaan hetzij door de Minister tot wiens bevoegdheid de ruimtelijke ordening en de stedebouw behoren of zijn gemachtigde , hetzij door negen leden.

Op verzoek van tenminste vijf leden moet elke aangelegenheid waarvoor de commissie bevoegd is op de agenda worden ingeschreven.

Artikel 10.-

De commissie kan slechts geldig vergaderen en beslissen wanneer tenminste de helft van haar leden aanwezig is.

Is die voorwaarde niet vervuld, dan wordt de commissie binnen acht dagen opnieuw bijeengeroepen met dezelfde agenda en kan zij geldig beslissen ongeacht hoeveel leden aanwezig zijn.

.../...

Artikel 11.-

De beslissingen worden met meerderheid van de uitgebrachte stemmen genomen. Bij staking van stemmen beslist de stem van de voorzitter.

In de notulen wordt melding gemaakt van de adviezen van de minderheid.

Artikel 12.-

Onverminderd haar wettelijke opdracht dient de commissie de Minister tot wiens bevoegdheid de ruimtelijke ordening en de stedebouw behoren ook van advies over alle vragen die hij haar voorlegt in verband met de ruimtelijke ordening en de stedebouw in haar streek. Die adviezen moeten binnen de door de Minister gestelde termijn worden verleend ; hij alleen oordeelt over de openbaarmaking ervan.

Artikel 13.-

De commissies kunnen een beroep doen op de medewerking van speciaal bevoegde personen alsmede van ambtenaren van de Ministeries, zulks met goedvinden van de Minister onder wie die ambtenaren ressorteren. Zij hebben slechts raadgevende stem.

Artikel 14.-

De directeur van de dienst van het Bestuur van de stedebouw en van de ruimtelijke ordening voor de provincie, alsmede een ambtenaar van de centrale diensten van dat bestuur, mogen deelnemen aan de vergaderingen van de commissie, van het bureau, van de secties, van de gemeenschappelijke vergaderingen van afgevaardigden en van de werkgroepen.

.../...

De voormelde directeur mag zich laten vergezellen van een adjunct.

De in dit artikel bedoelde ambtenaren hebben raadgevende stem.

Artikel 15.-

Het bedrag van de vergoedingen en van het presentiegeld, toegekend aan de voorzitters en leden van de commissies, wordt bij koninklijk besluit bepaald.

Artikel 16.-

De kosten van de werking van de commissies vallen ten laste van de begroting van het Ministerie van Openbare Werken.

Artikel 17.-

Onze Minister van Openbare Werken is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting,
De Minister van Openbare Werken,

Le projet a pour objet d'exécuter les articles 6 et 7 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Il y a lieu d'omettre au préambule la référence à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, car elle est superflue.

En revanche le préambule doit mentionner, en précisant sa date, l'accord du Ministre des Finances (actuellement le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget), cela en vertu des articles 6 et 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961. Il y a donc lieu de le compléter par un alinéa ainsi conçu :

"Vu l'accord du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, donné le 15 février 1968; ".

*

* *

Aux termes de l'article 1er du projet, les régions qui doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement correspondront au territoire des différentes provinces.

Bien que des arguments qui militent en faveur d'une division en régions ne coïncidant pas avec les limites actuelles des provinces aient été avancés -voir l'avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire et les références qu'il contient -,le Conseil d'Etat est d'avis que la loi n'exclut pas expressément la possibilité d'adopter une telle division.

*

* * .../...

L'article 3 du projet dispose en son § 1er, que les commissions peuvent se diviser en sections ayant chacune un ressort territorial et prévoit en son § 2 la création, pour la province de Brabant, de trois sections dont il délimite le ressort territorial.

Aux termes de l'article 7, avant-dernier alinéa, de la loi, la Commission "peut se subdiviser" en sections. Il y a lieu d'inférer de cette disposition que la division en sections est une prérogative que la loi a réservée expressément à la Commission elle-même. La loi ne fait d'ailleurs aucune distinction quant à la compétence des sections : celles-ci peuvent se voir attribuer une compétence soit territoriale, soit matérielle.

Il est donc superflu de rappeler dans l'arrêté d'exécution que les commissions peuvent se diviser en sections; de plus, la disposition selon laquelle la Commission peut se diviser en sections ayant chacune un ressort territorial pourrait être interprétée comme faisant obstacle à la création de sections à compétence matérielle, ce qui porterait atteinte aux prérogatives de la Commission; enfin, en créant d'office trois sections dans la province de Brabant et en déterminant leur ressort territorial l'arrêté en projet restreint manifestement les prérogatives de la commission.

.../...

La volonté du législateur d'exclure l'intervention du Roi en la matière se trouve d'ailleurs confirmée par les travaux préparatoires de la loi. En commission des Travaux publics de la Chambre des Représentants le Gouvernement avait présenté un amendement tendant à la suppression de l'avant-dernier alinéa de l'article 7, amendement sur lequel le Ministre s'expliqua en ces termes :

"Lors de l'élaboration du règlement d'ordre intérieur, le Ministre mettra l'accent sur la possibilité pour la commission de se diviser en sections pour autant que ses deux moitiés y soient représentées, chacune en nombre égal. On fera preuve de souplesse en ce domaine".

Cet amendement fut adopté en première, mais repoussé en seconde lecture (Doc. Chambre, Rapport JEUNEHOMME, 573 (1959-1960), n° 9, pages 18 et 27).

En conséquence, l'article 3 du projet est dépourvu de fondement légal et doit être omis.

*

* *

.../...

L'article 7 dispose que "chaque commission est présidée par le gouverneur de la province". Le gouverneur assume donc la présidence en raison de sa fonction.

Ainsi conçue, cette disposition est en contradiction avec deux autres articles du projet.

D'une part, l'article 6 de celui-ci énonce que"les mandats sont conférés pour quatre ans et sont renouvelables", et qu'"en cas de vacances des mandats du président ... par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, il est procédé à la nomination d'un remplaçant selon les conditions prévues pour la nomination au mandat vacant"; ce texte précise enfin que "le remplaçant achève le mandat du membre auquel il succède".

Ces dispositions ne peuvent se concilier avec les règles qui président à la nomination et au remplacement éventuel du gouverneur de la province.

D'autre part, l'article 9, alinéa 2, dispose que "les vice-présidents remplacent le président en cas d'absence ou d'empêchement". Or, si le gouverneur est président de la commission en raison de sa fonction, c'est, en cas d'empêchement, celui qui le remplace dans l'exercice de cette fonction qui assume de plein droit la présidence de la commission.

Si l'intention du Gouvernement est de nommer chaque gouverneur, à titre personnel, en tant que président de la commission régionale, il s'indique d'omettre l'article 7. Si l'intention est bien, au contraire, de faire de cette présidence , par voie réglementaire, un attribut de la fonction de gouverneur, cette solution serait de nature à susciter des objections de légalité.

\+

\+ \+

Eu égard aux observations qui précèdent et compte tenu de certaines modifications de pure forme, le dispositif du projet pourrait être rédigé comme suit :

Article 1er.-

Chacune des provinces est désignée comme région devant faire l'objet d'un plan d'aménagement.

Article 2.-

Dans chaque région il est institué une commission consultative pour l'aménagement du territoire.

La commission a son siège au chef-lieu de la province.

Article 3.-

Chaque commission peut charger un ou plusieurs délégués d'examiner de concert avec les délégués d'une autre commission les points d'intérêt commun de deux régions contiguës.

Ces délégués établissent un rapport commun de leurs activités et conclusions et l'adressent aux présidents des commissions intéressées.

Article 4.-

Les commissions peuvent constituer en leur sein des groupes de travail chargés de procéder à l'étude préparatoire de certaines questions particulières.

.../...

Les commissions peuvent recueillir toutes informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Article 5.-

Le mandat des membres des commissions a une durée de quatre ans; il est renouvelable.

En cas de vacance d'un mandat à la suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, il est nommé un remplaçant selon les conditions prévues pour la nomination au mandat vacant. Le remplaçant achève le mandat du membre auquel il succède.

Article 6.-

La commission a deux vice-présidents. Le premier vice-président et le second vice-président sont nommés par le Roi parmi les membres qui forment respectivement la première et la seconde moitié de la commission, selon la distinction établie à l'article 7 de la loi du 29 mars 1962.

En cas d'absence ou d'empêchement, le président est remplacé par le premier vice-président ou, lorsque celui-ci est absent ou empêché, par le second vice-président.

Article 7.-

Le bureau est composé du président et des deux vice-présidents. Il dirige les travaux de la commission et veille à l'exécution des décisions de cette dernière.

Article 8.-

Le secrétariat de la commission est assuré par le service de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour la province. Il comprend un secrétaire et un secrétaire adjoint désignés par le Ministre qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions.

Le secrétariat a pour mission de préparer, sous la direction du président, les réunions et les travaux de la commission, de ses sections et de ses groupes de travail.

Article 9.-

La commission se réunit sur convocation du président, qui fixe l'ordre du jour. Elle se réunit au moins six fois par an.

Le président est tenu de convoquer la commission dans les quinze jours si la demande en est faite soit par le Ministre qui a l'aménagement du territoire et l' urbanisme dans ses attributions ou par son délégué, soit par neuf membres.

A la demande de cinq membres au moins tout objet relevant de la compétence de la commission doit être inscrit à l'ordre du jour.

Article 10.-

La commission ne se réunit et ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présen

.../..

Si cette condition n'est pas remplie, la commission est reconvoquée à huitaine avec le même ordre du jour et elle délibère valablement quel que soit le nombre des membres présents.

Article 11.-

Les décisions sont prises à la majorité des voix émises. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le procès-verbal fait mention des avis de la minorité.

Article 12.-

Sans préjudice de sa mission légale, la commission donne également des avis au Ministre qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions, sur toutes questions qu'il lui soumet relativement à l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans la région. Ces avis doivent être donnés dans le délai fixé par le Ministre celui-ci est seul juge de la publicité qu'il convient de leur donner.

Article 13.-

Les commissions peuvent faire appel au concours de personnes particulièrement qualifiées de même qu'à des fonctionnaires des Ministères, sous réserve de l'accord du Ministre dont ceux-ci relèvent. Ces personnes et fonctionnaires ont voix consultative.

.../.

Article 14.-

Le directeur du service de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire pour la province ainsi qu'un fonctionnaire des services centraux de cette administration peuvent assister aux réunions de la commission, du bureau et des sections, aux réunions communes de délégués et à celles des groupes de travail.

Le directeur précité peut se faire accompagner d'un adjoint.

Les fonctionnaires visés au présent article ont voix consultative.

Article 15.-

Le montant des indemnités et jetons de présence alloués aux présidents et membres des commissions est fixé par arrêté royal.

Article 16.-

Les frais de fonctionnement des commissions sont à la charge du budget du Ministère des Travaux publics.

Article 17.-

Notre Ministre des Travaux publics est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget,

Le Ministre des Travaux publics,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,
J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R. de RYKE, assessoren de la section de législation,
M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat,
H. BUCH,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,
J. LIMPENS,
R. de RYKE, assesseurs de la section de législation,
M. JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. HOEFFLER, substituut-auditeur-generaal.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. J. HOEFFLER, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN. (get.) F. LEPAGE.