CONSEIL D'ÉTAT
LEGISLATION
13 05. 1977
RAAD VAN STATE
WETGEVING

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail et des Affaires wallonnes et de l'Aménagement du Territoire et du Logement, le 8 mars 1977, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant fixation du délai endéans lequel la demande de permis doit être introduite auprès du fonctionnaire délégué en application des articles 54, § 1er, alinéa 2 et 57, § 1er, alinéa 1 de la loi organique de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme", a donné le 19 avril 1977 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e maart 1977 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en van Waalse Aangelegenheden en van Ruimtelijke Ordening en van Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de termijn binnen dewelke de vergunningsaanvraag moet ingediend zijn bij de gemachtigde ambtenaar, in toepassing van de artikelen 54, § 1, 2e lid en 57, § 1, 1ste lid van de wet houdende organisatie van de Ruimtelijke Ordening en de Stedebouw", heeft de 19e april 1977 het volgend advies gegeven :

Aux termes de l'article 54, § 1er, alinéa 2 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifiée par la loi du 22 décembre 1970, si, à l'expiration du délai de septante-cinq jours prenant cours à la date de l'avis de réception de la demande de permis de bâtir, il n'y a pas de décision du collège des bourgmestre et échevins, octroyant ou refusant le permis, qui ait été notifiée au demandeur, celui-ci peut inviter le fonctionnaire délégué à statuer sur la demande. Le fonctionnaire délégué dispose de trente jours pour le faire. L'absence de décision notifiée dans ce délai équivaut à un refus du permis. Toutefois, en ce cas d'absence de décision, le demandeur peut, conformément à l'article 55, § 1er, alinéa 1er, introduire un recours auprès de la députation permanente, dans les trente jours de l'expiration du délai qui vient d'être indiqué.

L'article 57, § 1er, de la loi étend l'application des mêmes procédures aux demandes de permis de lotir, les délais visés à l'article 54 étant néanmoins doublés.

En son article 2, le projet a pour objet d'obliger le demandeur d'un permis de bâtir, qui n'a pas reçu, à l'expiration du délai prévu par l'article 54, § 1er, alinéa 2, de notification d'une décision du collège des bourgmestre et échevins, à user dans un délai déterminé, de la faculté, que lui donne la disposition citée, d' "inviter le fonctionnaire délégué à statuer sur la demande" : le projet fixe à 30 jours le délai qu'il impose ainsi au demandeur du permis de bâtir.

.../...

En son article 3, le projet a pour objet d'obliger également le demandeur d'un permis de lotir, à user dans un délai déterminé, de la faculté, que lui donne la loi, d'inviter le fonctionnaire délégué à statuer sur la demande : le projet fixe ce délai à 60 jours.

Comme l'énonce l'article 1er du projet, les dispositions de celui-ci ne sont prévues que pour la région wallonne, telle qu'elle est délimitée par l'article 1er de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution.

A l'alinéa 2 du préambule du projet, le Gouvernement indique comme fondement légal de celui-ci, les dispositions de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et, plus spécialement, l'article 54, § 1er, de cette loi. Le Gouvernement estime donc que le pouvoir, qu'il tient de l'article 67 de la Constitution, de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, l'habilite à prendre les dispositions du projet en vue d'assurer l'exécution dudit article 54, § 1er.

Le pouvoir confié au Roi par l'article 67 de la Constitution a, sans doute, un caractère fort large. Dans son arrêt du 18 novembre 1924, la Cour de cassation a admis que si "dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article 67 de la Constitution", le Roi "ne peut étendre, pas plus qu'il ne peut restreindre,

.../...

la portée de la loi, il lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale, les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit" (Pas. 1925.I.25). La Cour de cassation a confirmé cette jurisprudence à plusieurs reprises, et notamment pas les arrêts du 12 décembre 1963 (Pas. 1964.I.398), 15 mars 1965 (Pas. 1965.I.740) et du 5 mai 1970 (Pas.I.766).

Dans la matière à laquelle le projet est relatif, lorsque le demandeur d'un permis de bâtir n'a pas reçu, dans le délai fixé, de notification d'une décision du collège des bourgmestre et échevins et se trouve ainsi dans le cas prévu par l'article 54, § 1er, alinéa 2, la loi n'impose à ce demandeur du permis de bâtir, auncun délai pour inviter le fonctionnaire délégué à statuer sur la demande. La loi laisse donc au demandeur du permis la faculté d'apprécier s'il est préférable pour lui de rester dans l'expectative ou de saisir le fonctionnaire délégué. La question présente d'autant plus d'intérêt pour le demandeur du permis que, s'il a saisi le fonctionnaire délégué, l'absence, dans le délai de trente jours, de la notification d'une décision de ce fonctionnaire équivaut au refus du permis et que ce refus de permis deviendra définitif à moins qu'il ne fasse, dans le délai fixé par l'article 55, § 1er, alinéa 1er, l'objet d'un recours auprès de la députation permanente.

.../...

En imposant une règle nouvelle, selon laquelle, dans le cas visé par l'article 54, § 1er, alinéa 2 de la loi organique, le demandeur du permis de bâtir devra, dans un délai déterminé, user de la faculté qu'il a d'inviter le fonctionnaire délégué à statuer sur la demande, l'article 2 du projet ne constitue pas une simple mesure d'exécution de la disposition législative indiquée : en effet, loin de dégager de l'économie générale de la loi, des conséquences qui en dérivent naturellement, ledit article s'écarte de cette économie générale en restreignant la liberté d'action du demandeur du permis de bâtir.

Le même raisonnement vaut pour l'article 3 du projet, lequel article intéresse les demandeurs de permis de lotir.

En conclusion, le projet est dépourvu de fondement légal. Pour atteindre l'objectif qu'il poursuit par ce projet, le Gouvernement devrait soumettre aux Chambres législatives un projet de loi modifiant la loi du 29 mars 1962.

Artikel 54, § 1, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, gewijzigd bij de wet van 22 december 1970, bepaalt dat de aanvrager die na verloop van de termijn van vijfenveertig dagen ingaande op de datum van het ontvangbewijs van de bouwaanvraag geen kennis heeft gekregen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen waarbij de vergunning toegestaan of geweigerd wordt, de gemachtigde ambtenaar kan verzoeken op de aanvraag te beschikken. De gemachtigde ambtenaar beschikt over dertig dagen om dat te doen. Bij gebreke van een binnen die termijn genotificeerde beslissing wordt de vergunning geacht te zijn geweigerd. De aanvrager kan echter, als er geen beslissing is, overeenkomstig artikel 55, § 1, eerste lid, in beroep komen bij de bestendige deputatie binnen dertig dagen na het verstrijken van de zoëven genoemde termijn.

Die procedure is, volgens artikel 57, § 1, van de wet, mede van toepassing op verkavelingsvergunningen, met dien verstande dat de in artikel 54 gestelde termijnen worden verdubbeld.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe, de bouwaanvrager die na verloop van de in artikel 54, § 1, tweede lid, bedoelde termijn geen kennis heeft gekregen van enige beslissing van het college van burgemeester en schepenen de verplichting op te leggen binnen een bepaalde termijn gebruik te maken van de hem door die bepaling geboden mogelijkheid "om de gemachtigde ambtenaar te verzoeken op de aanvraag te beschikken" : het ontwerp stelt de termijn die de bouwaanvrager aldus wordt voorgeschreven op 30 dagen.

.../...

Artikel 3 van het ontwerp bedoelt de aanvrager van een verkavelingsvergunning evenzo te verplichten binnen een bepaalde termijn de hem door de wet opengestelde mogelijkheid te benutten om de gemachtigde ambtenaar te verzoeken op zijn aanvraag te beschikken : hier stelt het ontwerp de termijn op 60 dagen.

De bepalingen van het ontwerp gelden, zoals artikel 1 zegt, enkel voor het Waalse gewest zoals het bepaald is in artikel 1 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet.

In het tweede lid van de aanhef haalt de Regering als rechtsgrond voor het ontwerp aan de bepalingen van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimt lijke ordening en van de stedebouw, inzonderheid artikel 54, § 1, van die wet. De Regering gaat er dus van uit dat de bevoegdheid die zij aan artikel 67 van de Grondwet ontleent om de voor de uitvoering van wetten nodige verordeningen te maken haar toestaat ook de bepalingen van het ontwerp vast te stellen ten einde in de uitvoering van genoemd artikel 54, § 1, te voorzien.

Nu is de in artikel 67 van de Grondwet aan de Koning gegeven bevoegdheid ongetwijfeld zeer ruim. Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 18 november 1924 aangenomen dat "de Koning, al kan Hij bij het vervullen van de hem door artikel 67 van de Grondwet opgedragen taak, de strekking van de wet niet verruimen en

.../...

evenmin beperken, uit het beginsel van de wet en de algemene economie ervan niettemin de gevolgtrekkingen vermag te halen die daar vanzelf uit volgen te oordelen naar de geest waarin die wet is uitgedacht en de doeleinden welke ze nastreeft" (Pas. 1925.I.25). Het Hof van Cassatie heeft die rechtspraak bij herhaling bevestigd, onder meer in de arresten van 12 december 1963 (Pas. 1964.I.398), 15 maart (Pas. 1965.I.740) en 5 mei 1970 (Pas. I.766).

Als, in de materie waarop het ontwerp betrekking heeft, de bouwaanvrager binnen de gestelde termijn geen kennis heeft gekregen van enige beslissing van het college van burgemeester en schepenen en daardoor in het geval als bedoeld in artikel 54, § 1, tweede lid, komt te verkeren, legt de wet hem geen enkele termijn op om de gemachtigde ambtenaar te verzoeken op zijn aanvraag te beschikken. De wet laat het dus aan de aanvrager over uit te maken wat voor hem het beste is : verder een afwachtende houding aannemen of de zaak voor de gemachtigde ambtenaar brengen. Die vraag is voor de aanvrager des te belangrijker daar de vergunning, als er in het laatstbedoelde geval binnen dertig dagen geen kennis is gegeven van enige beslissing van de gemachtigde ambtenaar, geacht wordt geweigerd te zijn en die weigering definitief wordt tenzij daartegen bij de bestendige deputatie beroep wordt ingesteld binnen de termijn bepaald in artikel 55, § 1, eerste lid.

De nieuwe regel in artikel 2 van het ontwerp, volgens welke de bouwaanvrager in het geval als bedoeld in artikel 54, § 1, tweede lid, van de organieke wet

.../...

binnen een bepaalde termijn gebruik moet maken van de mogelijkheid om de gemachtigde ambtenaar te verzoeken op de aanvraag te beschikken, is niet gewoon een maatregel tot uitvoering van genoemde wetsbepaling : het artikel haalt uit de algemene economie van de wet hoegenaamd geen consequenties die er vanzelf uit volgen maar wijkt integendeel van die algemene economie af waar het een beperking legt op de vrijheid van handelen die de bouwaanvrager is gelaten.

Dezelfde redenering geldt voor artikel 3 van het ontwerp, dat zich tot de aanvragers van een verkavelingsvergunning richt.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp-besluit rechtsgrond mist. Om het beoogde doel te bereiken zou de Regering de Wetgevende Kamers een ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 moeten voorleggen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur adjoint.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. MASQUELIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. SALMON, adjunct-auditeur.

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

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.