KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 9e juli 1968 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de herindeling van de wegen", heeft de 31e juli 1968 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 9 juillet 1968, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur le reclassement de la voirie", a donné le 31 juillet 1968 l'avis suivant :

I.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. De wegenwetgeving en haar leemten.

Er bestaat geen algemene wetgeving waarin de rechtsregeling van de wegen is neergelegd. Geen enkele wet bepaalt de gemeenschappelijke beginselen die zouden gelden voor alle openbare wegen en alle transportsystemen die samen het net vormen : wegen te land, spoorwegen, waterwegen, havens, luchthavens. Aan elk van die categorieën zijn op zich zelf staande wetten of regelingen gewijd.

Meer in 't bijzonder ter zake van de wegen te land, waarop het ontwerp betrekking heeft, bestaat er zelfs geen geheel van wetgevende bepalingen die hun statuut zouden vaststellen.

Alleen voor twee categorieën van wegen is er een samenhangende rechtsregeling. De eerste is recent en is afgestemd op de behoeften van het hedendaagse verkeer : de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen; de tweede is heel oud en beantwoordt nog ternauwernood aan die behoeften : de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen.

Voor 't overige wordt over wegen terloops gehandeld in de gemeentewet, naar aanleiding van de rooiplannen (artikel 76, 7°) en in de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de

.../...

stedebouw, in verband met het opmaken van streekplannen (artikel 8),gewestplannen (artikel 12), algemene en bijzondere gemeentelijke plannen (respectievelijk de artikelen 15 en 16), en ook in verband met de afgifte van verkavelingsvergunningen (artikelen 56 en 58).

De wet van 1 februari 1844 op de wegenpolitie, gewijzigd bij de wetten van 15 augustus 1897 en van 28 mei 1914, is opgeheven in artikel 72 van de wet van 29 maart 1962, welker artikel 73 alleen de bestaande verordeningen betreffende de gronden langs wegen in werking houdt tot het tijdstip waarop daarvoor bijzondere aanlegplannen in de plaats komen.

Geen volledige rechtsregeling is vastgesteld voor de gewone grote verkeerswegen te land, dit wil zeggen voor het nationaal en provinciaal wegennet; er zijn alleen enkele bepalingen, die voortvloeien uit de wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen, en waarvan er een deel in de provinciewet (artikelen 75 en 78), andere in de gemeentewet (artikel 76, 7°) zijn ingevoegd (1).

Het eerste oogmerk van de wet van 9 augustus 1948 was de geleidelijke afschaffing van provinciewegen. In dat verband stelt een in de provinciewet, artikel 78, in te

.../...

(1° De wet van 9 augustus 1948 bevat ook bepalingen in verband met de buurtwegen, die ingevoegd worden in de wet van 10 april 1841 (artikelen 23, 24 en 28bis). Alleen de artikelen 7 en 8 vinden geen plaats in andere wetten.

voegen bepaling : de rangschikking onder de Staat en de provinciën, van de wegen die deel uitmaken van de grote wegen, "mag in een provincie geen verhoging, noch van het aantal, noch van de lengte der thans bij de provinciewegen gerangschikte wegen tot gevolg hebben".

Bovendien is aan de provincieraad de bevoegdheid onttrokken om te beslissen over het aanleggen van wegen en kanalen (artikel 75).

Voor 't overige regelt de wet van 9 augustus 1948 de indeling van grote wegen in genummerde trajecten, waartoe in voorkomend geval vakken van provincie- en gemeentewegen behoren, en vervolgens de inlijving bij de Rijkswegen van wegen die daar niet toe behoorden of het "verwaarlozen" van grote wegen ten voordele van gemeentewegen (artikelen 7 en 8). Die wet machtigt ook de Koning om te bepalen welke wegen, waar ze door bebouwde kommen lopen, tot de grote wegen behoren (gemeentewet,artikel 76, 7°).

Tenslotte komen bij de genoemde wetteksten nog bepalingen betreffende de toewijzing van de eigendom van de overgedragen wegen.

Opgemerkt moet worden, dat noch de wet van 9 augustus 1948,noch enige andere wettekst een globale regeling geeft voor de problemen in verband met :

1° administratieve beslissingen om een weg aan te leggen, het tracé ervan te reserveren en te bepalen,de kenmerken ervan vast te stellen en de plans goed te keuren;

2° het uitoefenen van de bevoegdheid der diverse overheidsorganen inzake beheer en instandhouding van wegen;

.../...

3° de bescherming van de weg en daaraan grenzende gronden, en het vaststellen van de erfdienstbaarheden van algemeen nut die op de aanwonenden rusten;

4° het in gebruik stellen van een weg en de rechtsgevolgen daarvan;

5° het afschaffen van een weg en de rechtsgevolgen daarvan.

Wel bestaan er, als het om autowegen gaat, over de meeste van die zaken nauwkeurige bepalingen, die opgenomen zijn in de wet van 12 juli 1956.

In de praktijk zijn er voor het aanleggen, in gebruik stellen en afschaffen van wegen alleen zuiver administratieve beslissingen nodig, die niet tot een wettelijke regeling teruggebracht kunnen worden. De nodige gronden worden aangekocht of onteigend ten algemenen nutte. Gaat het om de Staat, dan wordt het aanleggen van wegen opgedragen aan een gepersonaliseerd bestuur : het Wegenfonds (wet van 9 augustus 1955, gewijzigd bij de wet van 25 januari 1967 en bij het koninklijk besluit nr. 41 van 29 september 1967).

In de vooruitzichten ter zaken van ruimtelijke ordening komt een beslissende plaats toe aan het aanleggen, verbeteren en ontwikkelen van het openbaar wegennet. De spreiding van de voor bewoning, industrie, handel, landbouw en groene ruimten bestemde zones is niet denkbaar zonder een gelijklopend onderzoek over de wegtrajecten en over de veranderingen en uitbreidingen die zij moeten ondergaan. De aanwijzing van die trajecten is een van de essentiële oogmerken van het aanlegplan. Er bestaat een onontkoombaar verband tussen het toewijzen van plaatsen voor gebouwen, het geven van bebouwingsvoorschriften, het behouden van bouwvrije zones aan de ene en het traceren van het openbaar wegennet aan de andere kant : dit laatste

/

moet afgestemd zijn op de behoeften van de agglomeratie en de streek, en tegelijk vrij zijn van de bezwaren die voor de veiligheid en het gemak van het verkeer kunnen voortvloeien uit een verkeerd gebruik van het verkeersnet en uit een gebrekkige aanleg van de gronden langs de weg.

Geen enkele wettelijke bepaling echter voorziet in de coördinatie tussen het verwezenlijken van aanlegplannen enerzijds en het tot stand brengen, beheren en beschermen van Rijks- en provinciewegen anderzijds. Een aanlegplan kan dan ook bij gemis van de nodige wegeninfrastructuur dode letter blijven terwijl de aanleg van een weg, van zijn kant, op de helling kan komen te staan, kostbaarder kan uitvallen of minder efficiënt kan worden, omdat het niet mogelijk geweest is te gelegener tijd de rechtsvoorzieningen te treffen om de gronden te reserveren, of omdat geen doeltreffende verordeningsbepaling de gronden langs de weg beschermt tegen overwoekering door bouwwerken.

Opvallend is in dit verband dat Staat noch provincie wettelijk bevoegd zijn om de rooiplannen voor hun wegen vast te stellen. Artikel 76, 7°, van de gemeentewet geeft die bevoegdheid aan de gemeenteraden, die alleen het initiatief kunnen nemen, onder goedkeuring vanwege de Koning. De overheid die de grote wegen moet aanleggen, is dus niet bevoegd om op eigen gezag een beslissing te nemen waarbij het globale tracé van de ontworpen weg juridisch zou worden bepaald.

De toestand is dezelfde inzake de aanleg van gronden langs grote wegen : daarvoor kunnen geen globale voorschriften worden gegeven; de aangelegenheid kan alleen fragmentair worden geregeld, door talrijke gemeentelijke bijzondere plannen.

.../...

Opnieuw moge erop gewezen worden, dat die moeilijkheden wel een dienstige oplossing hebben gevonden waar het om de autowegen gaat, door de wet van 12 juli 1956.

Die moeilijkheden doen zich bovendien niet voor waar het gaat om gemeentewegen, want op het lokale vlak zijn de bevoegdheden inzake aanlegplannen, rooiplannen en aanleg van openbare wegen in handen van dezelfde overheden. Daarop zal teruggekomen moeten worden bij het onderzoek van artikel 6 van het ontwerp.

*

* *

B. Doelstellingen van het ontwerp.

Het ontwerp heeft een tweeledig doel.

Allereerst betekent het een volledige ommekeer ten opzichte van de strekking die in de wet van 9 augustus 1948 tot uiting kwam. Niet alleen krijgt de provincie weer het recht nieuwe wegen tot stand te brengen, ook de overdracht van een aanzienlijk deel van 's Rijks wegennet aan de provincie wordt in het vooruitzicht gesteld en geregeld.

Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen die de met het beheer belaste overheid - Staat, provincies of gemeenten - bevoegdheid geven tot het uitvaardigen van verordenende voorschriften in het belang van de instandhouding, de gezonde gesteldheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de openbare wegen, met hun toegangswegen en aangrenzende gronden.

.../...

Een volledige regeling voor de wegen te land wordt in het ontwerp dus niet uitgewerkt. Met name blijft de huidige, door het ontbreken van enige wetsbepaling gekenmerkte toestand bestaan inzake de nadere rechtsregelen voor het tot stand brengen van wegen.

*
* *

C. Bepaling van de aan het ontwerp ten grondslag liggende rechtsbegrippen.

De ontwerp-tekst maakt geen deel uit van een organiek wetsbestel. Dit kan tot moeilijkheden leiden bij het in toepassing brengen van de nieuwe bepalingen.

Al dadelijk blijkt een "herindeling" van de openbare wegen niet zeer bevredigend,zolang de basisregelen voor de "indeling" zelf niet in 't algemeen door de wet zijn vastgesteld.

Praktisch bestaan er zes categorieën van openbare wegen te land : autowegen, Rijkswegen, provinciewegen, gemeentewegen, buurtwegen en buurtwegen voor groot verkeer. Voor autowegen en de twee soorten van buurtwegen bestaan er speciale regelingen; de overige openbare wegen zijn in feite ingedeeld naar gelang van de overheid die ze beheert, maar geen enkele wettekst regelt of bekrachtigt die indeling.

.../...

Bovendien wordt traditioneel een onderscheid gemaakt tussen grote en kleine wegen, dat overigens ook geldt voor andere openbare wegen dan wegen te land, met name voor spoorwegen. Maar al werken bepaalde wetteksten (cfr. de wet van 9 augustus 1948 en de wet van 25 juli 1891 houdende herziening der wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen, artikel 1) terloops met die begrippen, geen enkele wet geeft een omschrijving van die begrippen en een daarop berustende indeling van de openbare wegen. Niettemin werkt ook artikel 1 van het ontwerp met het begrip "grote wegen".

Het is ten zeerste wenselijk, in het ontwerp geen gebruik te maken van rechtsbegrippen waarvan de wet de inhoud niet bepaalt. Bovendien is het, voor men met het begrip "herindeling" van de openbare wegen gaat werken, volstrekt noodzakelijk dat eerst de rechtsinhoud van het begrip "indeling" wordt omschreven. Niet alleen nu geeft de wet nergens die begripsomschrijving, een blik op de rechtsliteratuur is voldoende om uit te wijzen hoe vaag het begrip "indeling" van openbare wegen in de praktijk gebleven is, tot welke betwistingen over vorm, inhoud en rechtsgevolgen het aanleiding geeft, hoe duister de hele materie ten slotte is (cfr. onder meer Bure, Voirie et constructions, nrs 42 en volgende, Novelles, Lois politiques et administratives, deel IV).

Het ontwerp kan onmogelijk door fragmentaire bepalingen tot een oplossing van de problemen in verband met het statuut van de wegen bijdragen, als niet op zijn minst de essentiële rechtsbegrippen die in toepassing worden gebracht een omschrijving krijgen. Daarom is het nodig dat in inleidende artikelen :

.../...

1° de categorieën worden omschreven waarin de wegen worden ingedeeld;

2° wordt aangegeven door welke overheden en in welke vormen de indeling wordt verricht;

3° in voorkomend geval, de voorwaarden en de gevolgen van de indeling worden bepaald.

Het ontwerp bevat ook maatregelen tot instandhouding en vrijwaring van wegen en gronden langs wegen; de ingevoerde reglementering zal toepasselijk zijn op een geografisch gebied. Krachtens geen enkele wettelijke bepaling echter vermag de overheid die de grote wegen beheert, de grenzen van dat gebied juridisch te bepalen. De normale procedure is in dat geval, dat een rooiplan wordt goedgekeurd. Dit bepaalt de grenzen van de eigenlijke weg; vanaf die grenzen wordt dan de afstand berekend waarover de zijstroken die de weg beschermen, zich uitstrekken.

In plaats van met een algemeen rooiplan kan ook, als de omstandigheden dat wettigen, gewerkt worden met concrete richtpunten op de plaats zelf : zo stelt het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen : "Benevens de rijbanen, de stationeerstroken en de als zodanig gerangschikte toegangswegen, omvat het domein van de autosnelweg gans het Rijksdomein aan weerszijden van de weg, dat met het oog op de behoeften en voor de dienst van de autosnelweg is ingericht".

.../...

Als aan Staat en provincie een verordeningsbevoegdheid met het oog op instandhouding en vrijwaring van hun wegen wordt gegeven, moeten zij normaal ook bevoegd worden gemaakt om het juiste tracé van die wegen in rechte te bepalen.

Het ontwerp zou dus aan die voorafgaande eis tegemoet moeten komen door aan Staat en provincie de hun thans ontbrekende bevoegdheid te geven om zelf de rooiplannen voor de onder hun beheer geplaatste openbare wegen vast te stellen, of om bij verordening de als rooilijn geldende grenzen van het domein van de weg te bepalen. Die maatregel maakt wijziging van artikel 76, 7°, eerste lid, van de gemeentewet noodzakelijk.

Overigens kunnen de verordenende voorschriften tot bescherming en vrijwaring in dienst staan van drie welomschreven doelstellingen :

1° het reserveren van de gronden die voor het tracé van de weg noodzakelijk zijn;

2° het preventief beletten van een zodanige bebouwing en verkaveling, dat het verwerkelijken van een verkeersweg, waarvan het tracé is vastgesteld, er hinder van ondervindt;

3° het beschermen van de bestaande weg tegen toeëigening door anderen, of tegen werken op aangrenzende gronden, waardoor de instandhouding, de gezonde gesteldheid, de veiligheid, de schoonheid of de bruikbaarheid van de weg mochten worden geschaad.

Afgaande op de redactie van artikel 6 moet men aannemen, dat het ontwerp alleen de beide laatste doelstellingen heeft (1).

Er mag geen enkele onzekerheid blijven bestaan over de vraag wanneer de verordening tot bescherming van de wegen in werking zal treden en, in voorkomend geval, zal ophouden gevolgen te hebben.

Uit hun aard zelf zijn dergelijke verordeningen aan het bestaan van de weg gebonden; verbindende kracht kunnen zij dus uitsluitend hebben in zover een openbare weg aangelegd of in gebruik gesteld is; bij buitengebruikstelling verliezen zij hun bestaansreden.

Voor administratieve beslissingen in verband met het tot stand brengen of het in en buiten gebruik stellen van wegen zijn thans echter geen wettelijke vormen voorgeschreven. Het ontwerp zou dus, wil het de rechtszekerheid bij het in werking brengen van de verordenende bevoegdheid die het invoert waarborgen, die vormen moeten bepalen en ervoor zorgen dat zij de noodzakelijke openbaarheid krijgen (2).

.../...

---

(1) In de huidige stand van de wetgeving kan, wat de autowegen betreft, het drieledige doel worden nagestreefd, namelijk in de wet van 12 juli 1956. Op het gemeentelijke vlak althans kan het ook worden bereikt door aanleg- en rooiplannen.

(2) Cfr., bij wijze van voorbeeld, de wet van 25 juli 1891 houdende herziening van de wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen, artikel 9, en de wet van 23 juni 1930 over het inrichten van een aan krijgsdienstbaarheden onderworpen veiligheidsgordel, rondom de vliegvelden door één of meer eskadrils van 't leger gebruikt, artikelen 5 en 6.

In het onderstaande worden de artikelen onderzocht onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte beginselopmerkingen.

Overeenkomstig die opmerkingen zou het opschrift van het ontwerp gewijzigd en de met name in de artikelen 1 tot 5 gebruikte terminologie herzien moeten worden.

Tenslotte zou de onderverdeling in paragrafen, die niet verantwoord is, moeten worden prijsgegeven.

II.

ARTIKELSGEWIJS ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Artikel 6.

Dit artikel bepaalt in § 1 :

"De Koning, voor de Rijkswegen, de provincieraad voor de provinciale wegen en de buurtwegen van groot verkeer en de gemeenteraad voor de gemeentewegen en de buurtwegen stellen algemene of bijzondere verordeningen vast ten behoeve van de instandhouding, de gezonde gesteldheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de openbare wegen, hun toegangen en hun omgeving".

Door deze tekst wordt voor de diverse categorieën van wegen eenzelfde verordenende bevoegdheid ingesteld.
Het probleem doet zich nochtans op zeer verschillende wijze voor, en moet dan ook afzonderlijk worden onderzocht, naargelang het om gemeentewegen dan wel om door Staat of provincie beheerde wegen gaat.

.../...

1. Instandhouding en vrijwaring van gemeentewegen.

Over de toewijzing van nieuwe verordeningsbevoegdheid in dezen aan de gemeenten geeft het ontwerp geen verantwoording. Die uitbreiding van de gemeentebevoegdheid nu beantwoordt niet alleen aan geen enkele behoefte, er zijn ook ernstige bezwaren aan verbonden.

a) In de algemene opmerkingen is al vastgesteld, dat de gemeente, anders dan Staat en provincie, reeds alle wettelijke bevoegdheid bezit die zij voor het tot stand brengen, in stand houden en vrijwaren van haar wegen nodig heeft. De uitoefening van die bevoegdheid heeft bovendien haar plaats in het geheel van de organisatie van de ruimtelijke ordening.

De algemene en bijzondere gemeentelijke plannen geven het tracé van de wegen aan ; de bijzondere plannen kunnen daarenboven aangeven "de voorschriften betreffende het aanleggen en uitrusten van de wegen, de bouwvrije stroken en de beplantingen" (wet van 29 maart 1962, artikelen 15 en 16)

Ook bevatten de plannen alle voorschriften betreffende de plaatsing, de grootte en de welstand van gebouwen en afsluitingen en betreffende binnenplaatsen en tuinen.

Artikel 76, 7°, eerste lid, van de gemeentewet machtigt de gemeente tot het vaststellen van rooiplannen. Die bevoegdheid is in overeenstemming gebracht met de bevoegdheid inzake het opmaken van gemeentelijke aanlegplannen (wet van 29 maart 1962, artikelen 16 en 18) en het afgeven van verkavelingsvergunningen (artikel 56).

.../...

Overigens vaardigt de gemeenteraad een verordening uit op bouwwerken en afsluitingen (artikel 60).

Tenslotte draagt het decreet van 16-24 augustus 1790, titel XI, artikel 3, aan de gemeente op "alles wat het veilig en gemakkelijk verkeer op de straten, kaden, openbare plaatsen en wegen betreft".

De bevoegdheden die het ontwerp aan de gemeenten geeft, kunnen alleen maar doubleren met die welke zij krachtens de bestaande wetsbepalingen reeds bezitten. Gesteld zelfs dat de een of andere van die bevoegdheden een leemte zou vertonen, dan zou dat een reden zijn om ze aan te vullen, niet om los daarvan een nieuwe verordeningsbevoegdheid in te stellen.

b) De aanleg van een gemeenteweg kan niet worden losgemaakt van de aanleg van de wijk waarvan hij deel uitmaakt. Plaatselijke wegen dienen in hoofdzaak om toegang te verschaffen tot woningen, tot nijverheids-, handels- en bestuursinrichtingen, tot landbouwbedrijven.

De opbouw van het plaatselijke wegennet is dus in de allereerste plaats afhankelijk van de ligging van woon- en activiteitskernen, waarvan de aanleg tot leidraad moet dienen bij de aanleg van de wegen. Afmetingen en kenmerken van openbare wegen moeten gepland worden overeenkomstig de dichtheid van de bezetting van de grond, het type en de bestemming van de te bedienen gebouwen, de aard en de dichtheid van het verkeer van die gebouwen uit of naar die gebouwen toe.

Daarom heeft de wet van 29 maart 1962 alle bestanddelen van de ruimtelijke ordening - of het nu wegen, bouwwerken of groene ruimten zijn - bijeengebracht in één, homogeen document, het aanleg- of het verkavelingsplan, dat juist daardoor al die bestanddelen onderling coördineert.

Aan de gemeenteraad de bevoegdheid teruggeven om alleen maar in het belang van de wegen erfdienstbaarheden ten algemenen nutte op te leggen, die kunnen gaan tot bouwverbod, zonder die maatregelen, die tot het gebied van de ruimtelijke ordening behoren, in overeenstemming te hebben gebracht met de regelen voor de ordening van een wijk in haar geheel, zou een achteruitgang betekenen ten opzichte van het streven naar coördinatie dat in de wet van 29 maart 1962 tot uiting komt ; voor de gemeenten zou het een terugkeer mogelijk maken naar de door de wet van 28 mei 1914 geschapen toestand, die gekenmerkt was door het volkomen ontbreken van een globaal inzicht in de problemen van de ruimtelijke ordening.

c) De wetgeving inzake ruimtelijke ordening heeft ernaar gestreefd de wettige belangen van de eigenaars te vrijwaren.

Daartoe zijn aan het opmaken van de aanlegplannen allereerst waarborgen verbonden : twee besluiten van de gemeenteraad, openbaar onderzoek, advies van de bestendige deputatie en goedkeuring door de Koning.

De bestendigheid van die plannen is bovendien verzekerd door het invoeren van een herzieningsprocedure waarbij strenge vormvoorschriften in acht moeten worden genomen (wet van 29 maart 1962, artikelen 2 en 43).

Tenslotte kan een bouw- of een verkavelingsverbod in bepaalde gevallen aanleiding geven tot vergoeding.

Aan de verordeningsbevoegdheid welke het ontwerp aan de gemeenteraad verleent, is geen van die waarborgen verbonden. Op grond van die bevoegdheid zou de gemeente in voorkomend geval zeer verregaande voorzieningen kunnen treffen die onder meer het bouwen kunnen verbieden of beperken, en die in feite zouden gelden als aanlegplannen,

.../...

zonder dat aan die beslissingen enige openbaarmaking moet voorafgaan, zonder dat zij tot vergoeding aanleiding kunnen geven en zelfs zonder dat zij aan enige goedkeuring van de toezichthoudende overheid onderworpen zijn.

De door de wet van 29 maart 1962 ingevoerde regeling inzake waarborgen zou dan onwerkzaam worden.

*
* *

2. Instandhouding en vrijwaring van Rijks- en provinciewegen.

Voor Rijks- en provinciewegen is de toestand niet dezelfde als voor gemeentewegen, en wel om verschillende redenen.

a) Zoals er in de algemene opmerkingen op gewezen is, machtigt de wet de Staat noch de provincie tot het uitvaardigen van verordeningen om hun eigen wegennet te beschermen. Daardoor worden onder meer de lintbebouwing langs de wegen, de beschadiging van het wegdek bij het aanleggen van leidingen en de woekering van onesthetische opslagplaatsen in de hand gewerkt.

b) Rijks- en provinciewegen dienen onderscheidenlijk voor het verkeer op nationaal en gewestelijk vlak ; zij vormen een verbinding tussen de bebouwde kommen en worden in de eerste plaats gebruikt voor doorgaand verkeer. Het bedien van de aanpalende eigendommen, hetgeen essentieel is voor de gemeentewegen, is slechts bijzaak wanneer het gaat om verkeerswegen over lange afstanden.

.../...

Om deze redenen is het verantwoord aan de Staat en de provincie een verordeningsbevoegdheid te verlenen die vooral gericht is op de instandhouding en de vrijwaring van hun wegen, welke bevoegdheid niet mag worden gehinderd door maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op de plaatselijke aanleg.

Het enige voorbehoud ligt in de voorwaarden die verbonden zijn aan het in toepassing brengen van die bevoegdheid. Daarover is eveneens gehandeld in de algemene opmerking. Enerzijds moet en allereerst de vormen voor de indeling van de openbare weg, voor zijn ingebruikneming en voor zijn buitengebruikstelling nauwkeurig worden bepaald, en moet de beherende overheid vooraf de rooilijnen van die weg vaststellen, hetgeen impliceert dat zij de daarvoor vereiste bevoegdheid krijgt ; anderzijds moet de aan de beherende overheid verleende bevoegdheid gecoördineerd worden met het geheel van de maatregelen inzake ruimtelijke ordening.

Ten einde aan de eerste groep van voorwaarden te voldoen, behoren een aantal voorafgaande bepalingen in het ontwerp te worden ingevoegd ; de strekking van die bepalingen is in de algemene opmerkingen uiteengezet.

Wat de coördinatie met de wetgeving op de ruimtelijke ordening betreft, artikel 6 van het ontwerp bedoelt die te regelen, maar dan op een wijze waarvan moet worden nagegaan of ze wel dienstig is.

Die coördinatie volgt in de eerste plaats hieruit, dat het ontwerp de strafbepalingen van de wet van 29 maart 1962 als zodanig toepasselijk verklaart op de verordeningen voor de bescherming van de wegen.

.../...

Dat eenmaal aangenomen, behoort nog te worden opgemerkt dat geen bepaling van het ontwerp het verband regelt dat zal bestaan tussen de verordeningen betreffende de bescherming van de wegen en de streek- en gewestplannen. De memorie van toelichting acht die coördinatie overbodig, want zij meent dat noch de streek- of gewestplannen, noch de door de Koning vastgestelde bouwverordeningen enig "voorschrift in verband met die stroken bevatten". Die zienswijze vergt enig voorbehoud : wanneer een gewestplan een te vrijwaren plaats of een groene ruimte aanwijst waarvoor bouwverbod geldt, kan het gebeuren dat die bepaling onverenigbaar is met een wegenverordening die het oprichten van sommige gebouwen toestaat, zoals bijvoorbeeld werkplaatsen voor het herstellen van voertuigen of benzinestations ; in een door het gewestplan aangegeven nijverheidsgebied, landbouwgebied of bebouwde kom gelden niet dezelfde regelen voor het bouwen langs de wegen, zelfs als de op die wegen toepasselijke wegenverordeningen geen zodanig onderscheid maken ; tenslotte kunnen zowel de streek- als de gewestplannen "algemene voorschriften van esthetische aard" bevatten (wet van 29 maart 1962, artikelen 8 en 12) die niet noodzakelijk zullen samenvallen met de bepalingen van de wegenverordeningen.

Het ontwerp stelt daarentegen uitdrukkelijk welk verband er zal bestaan tussen enerzijds de gemeentelijke aanlegplannen en bouwverordeningen en anderzijds de algemene en provinciale verordeningen betreffende de bescherming van de wegen : in elk geval zal het document met "strengere" voorschriften de doorslag geven.

.../...

De aan de gemeenteoverheid en aan de toezichthoudende overheid opgelegde verplichting om aan nieuwe aanlegplannen slechts verbindende kracht te verlenen als zij de voorschriften van de verordeningen op de bescherming van de wegen in acht nemen, is volkomen normaal en in rechte is daartegen geen bezwaar ; het spreekt ook vanzelf dat de overheid die de weg beheert,als de plaatselijke omstandigheden het wettigen, haar verordening minder streng kan maken. Per slot van rekening zal de bepaling alleen tot gevolg hebben dat voor de aanneming of de goedkeuring van het aanlegplan de instemming van de beherende overheid vereist is.

Zo kan ook worden aangenomen dat de verordening betreffende de bescherming van de wegen de overhand heeft over de gemeentelijke bouwverordening.

De aan de beherende overheid verleende bevoegdheid om de lasten die op de eigendommen wegen, te verzwaren zonder rekening te houden met de bepalingen die volgen uit een geldend plan van aanleg, druist daarentegen in tegen de economie van de wet van 29 maart 1962, want zij sluit de waarborgen uit welke die wet aan de particulieren verleent en waarover gehandeld is in verband met de bescherming van de gemeentewegen.

Die bepaling houdt bovendien geen rekening met het feit dat een plan van aanleg een geheel vormt waarvan de wijziging normaal moet worden voorafgegaan door een globaal onderzoek : zal men bijvoorbeeld aannemen dat de inlijving van een gemeenteweg in het traject van een grote weg de topografie van een woonwijk gaat verstoren en aan de aanwonenden merkelijk strengere erfdienstbaarheden gaat opleggen, terwijl het aanlegplan voor die wijk het net van toegangswegen zorgvuldig had aangegeven teneinde het verkeer te spreiden en de rust van de bewoners te vrijwaren ? Om al die bezwaren te ondervangen, is het van belang na te gaan of in zodanig geval de herziening van het plan niet moet worden voorbereid met alle in de wet bepaalde voorzorgen en waarborgen.

Bovendien lijkt het aangewezen de verordeningen welke de provincieraden inzake grote provinciewegen zullen uitvaardigen, aan 's Konings goedkeuring te onderwerpen. De wet van 29 maart 1962 stelt immers als beginsel dat de Koning bindende kracht verleent aan de streek-, gewest- en gemeenteplannen (artikel 2). Zowel de algemene en bijzondere aanlegplannen van de gemeenten als de gemeentelijke bouwverordeningen worden aan de Koning ter goedkeuring voorgelegd (artikelen 23 en 61). Die bepalingen beogen de coördinatie tussen alle juridische documenten waarop de ruimtelijke ordening berust. Het is niet duidelijk waarom alleen de verordeningen betreffende de grote provinciewegen buiten die coördinatie zouden worden gehouden.

Anderzijds kan het begrip "strengere" voorschriften, waarmede het ontwerp werkt, tot betwistingen aanleiding geven. Zal de bepaling die voor een villa op een perceel een andere plaats aanwijst zonder dat aan de omvang of het uitzicht van het op te richten gebouw wordt geraakt, als "strenger" worden beschouwd ? Zullen maatregelen die de hoogte van een gebouw beperken maar de oppervlakte vergroten, zodat het nuttig volume hetzelfde blijft, geacht worden "strenger" te zijn ? Volgens welke maatstaf zullen voorschriften betreffende het gebruik van bouwmaterialen "strenger" worden geacht dan andere ? Dat begrip is dubbelzinnig en behoort derhalve achterwege te worden gelaten.

Tenslotte zegt het ontwerp niet hoe breed de strook is waarin de erfdienstbaarheden van algemeen nut die uit de verordening op de bescherming van de wegen volgen, zullen gelden ; het bepalen van die breedte wordt aan de beherende overheid overgelaten.

.../...

De eisen in verband met de instandhouding en de vrijwaring van de wegen kunnen echter op extensieve wijze worden geïnterpreteerd. Wil men derhalve de door het ontwerp ingevoerde verordeningsbevoegdheid houden binnen grenzen die in verhouding zijn tot het doel van het ontwerp, dan behoort de wet de afmetingen op te geven van de strook waarvoor die bevoegdheid geldt, zoals gedaan is in artikel 10 van de wet van 12 juli 1956.

Met inachtneming van al deze opmerkingen wordt voorgesteld artikel 6 als volgt te lezen :

"Artikel 6.-

De Koning, voor de bij de Rijkswegen ingedeelde openbare wegen, en de provincieraad, onder goedkeuring vanwege de Koning, voor de bij de provinciewegen ingedeelde openbare wegen en voor de buurtwegen voor groot verkeer, stellen algemene of bijzondere verordeningen vast in het belang van de instandhouding, de gezonde gesteldheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van die wegen, van hun toegangen en van de eraan grenzende gronden.

Die verordeningen kunnen betrekking hebben op bouwwerken en installaties boven en onder de grond, uithangborden en reclameinrichtingen, opslagplaatsen, afsluitingen, leidingen, beplanting, antennes en op de veranderingen van het bodemreliëf.

De in het eerste lid bedoelde verordeningen zijn van toepassing op het domein van de openbare weg. Aan beide zijden daarvan zijn zij bovendien van toepassing op een strook die niet breder mag zijn dan X meter, gemeten vanaf de rooilijn.

../...

De bepalingen van de in het eerste lid bedoelde verordeningen heffen, voor het grondgebied waarop zij betrekking hebben, van rechtswege de daarmee strijdige bepalingen van de gemeenteverordeningen op. De Koning kan van ambtswege beslissen tot gehele of gedeeltelijke herziening van een gemeentelijk plan van aanleg waarvan de bepalingen strijdig zijn met de in het eerste lid bedoelde verordeningen.

De nieuwe gemeentelijke plannen van aanleg mogen geen bepalingen bevatten die strijdig zijn met die van de in het eerste lid bedoelde verordeningen.

De in het eerste lid bedoelde verordeningen mogen eerst in werking treden zodra de weg in gebruik gesteld of, in voorkomend geval, zodra het rooiplan van kracht geworden is.

Zij houden van rechtswege op uitwerking te hebben wanneer de beslissing tot buitengebruikstelling van die weg genomen is.

Titel IV, hoofdstuk III, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw is op de in het eerste lid bedoelde verordeningen van toepassing".

.../...

Artikel 8.

Om volkomen in de geest van artikel 108 van de Grondwet te blijven, zou moeten worden bepaald dat sommige Rijksambtenaren door de provincies en gemeenten maar mogen worden "opgenomen" of tewerkgesteld met de instemming van de betrokken instellingen.

Ligt het in de bedoeling van de Regering de "opneming" of tewerkstelling van ambtenaren alleen toe te staan naar aanleiding van de in artikel 7 bedoelde "herindeling", dan zouden de woorden "overeenkomstig deze wet" moeten worden vervangen door "overeenkomstig artikel 7".

Ter inachtneming van de economie en van de terminologie van de bepalingen betreffende de mobiliteit van het Rijkspersoneel, waarnaar de memorie van toelichting verwijst, zou enerzijds moeten worden gehandeld over de overplaatsing of de beziging en anderzijds over het verlof wegens opdracht.

Artikel 9.

Dit artikel regelt het pensioen van de ambtenaren die naar provincies of gemeenten overgaan (§ 1) en het overlevingspensioen van hun rechtverkrijgenden (§ 2).

De gemachtigde van de Minister heeft ermee ingestemd dit artikel achterwege te laten, zodat het pensioen van de overgeplaatste ambtenaren uitsluitend geregeld wordt door de wet van 14 april 1965.

..../....

Artikel 10.

Mocht de Regering, in tegenstelling tot hetgeen uit de tekst van dit artikel blijkt, oordelen dat deze bepaling een algemeen en bestendig karakter moet krijgen, dan zou die ofwel in, ofwel na artikel 4 moeten worden ingevoegd. In dat geval kan de tekst als volgt worden gelezen :

"De onteigeningen die bevolen zijn met het oog op de geschiktmaking van overgedragen openbare wegen kunnen worden vervolgd door de overheid op wie het beheer van die wegen overgaat".

Artikel 11.

Dit artikel is niet zeer duidelijk en op sommige plaatsen is er geen overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse versie. De tekst zou derhalve in zijn geheel moeten worden herzien.

Bovendien zouden de inleidende volzinnen van het artikel als volgt moeten worden geredigeerd :

"§ 1. Artikel 3 van de wet van 17 maart 1965 betreffende het Fonds der provinciën wordt aangevuld met een derde lid, luidend als volgt : ...

§ 2. Artikel 7 van dezelfde wet wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt : ...".

Artikel 12.

Paragraaf 1 van dit artikel zou beter als volgt worden gelezen :

"§ 1. In artikel 75 van de provinciale wet, gewijzigd bij de wet van 9 augustus 1948, worden de woorden "..." geschrapt".

.../...

Artikel 13.

Dit artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 13.-

In artikel 76, 7°, van de gemeentewet, gewijzigd bij de wet van 9 augustus 1948, worden het tweede en het derde lid opgeheven".

Artikel 14.

De wet van 9 augustus 1948 dient met haar volledig opschrift te worden vermeld.

Bovendien moet in het artikel ook artikel 73 c van de wet van 29 maart 1962 worden opgeheven, gelet op de tekst van artikel 15 van het ontwerp.

Artikel 14 zou dan als volgt worden gelezen :

"Artikel 14.-

§ 1. De artikelen 7 en 8 van de wet van 9 augustus 1948 houdende wijziging van de wetgeving inzake wegen worden opgeheven.

§ 2. Artikel 73, c, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw wordt opgeheven".

.../...

Artikel 15.

Dit artikel moet worden gewijzigd om in overeenstemming te zijn met de voor artikel 6 voorgestelde tekst. Ook moet het zo worden geredigeerd dat het niet kan worden geïnterpreteerd als zou het opnieuw verordeningen in werking stellen die reeds door een bijzonder aanlegplan opgeheven zijn overeenkomstig artikel 73, c, van de wet van 29 maart 1962.

Voorgesteld wordt :

"De verordeningen vastgesteld ter uitvoering van artikel 15 van de wet van 1 februari 1844 op de wegenpolitie, gewijzigd bij de wet van 28 mei 1914, die nog bestaan op de dag dat deze wet in werking treedt, worden gehandhaafd en blijven van toepassing zelfs al wordt de openbare weg, waarop ze betrekking hebben, opnieuw ingedeeld.

Die verordeningen blijven van kracht tot ze opgeheven of gewijzigd worden :

a) bij een ter uitvoering van artikel 6 van deze wet vastgestelde verordening als het gaat om een bij de Rijkswegen of bij de provinciewegen ingedeelde weg, of om een buurtweg voor groot verkeer;

b) bij een bijzonder aanlegplan of een rooiplan met verbindende kracht, als het gaat om een bij de gemeentewegen ingedeelde weg of om een buurtweg.

Titel IV, hoofdstuk III, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw is op de in het eerste lid bedoelde verordeningen van toepassing".

.../...

Artikel 16.

De gebrekkige redactie van dit artikel zou moeten worden herzien.

SLOTOPMERKING.

Artikel 1, § 3, van de wet van 1 augustus 1899 houdende herziening van de wetgeving en van de reglementen op de politie van het vervoer, gewijzigd bij de wet van 15 april 1964, belast de Minister van Openbare Werken met het vaststellen van "de aanvullende reglementen die betrekking hebben op openbare wegen die tot de grote Rijkswegen behoren, en kruispunten waarvan één van die openbare wegen deel uitmaakt".

De overdracht van een groot gedeelte van het Rijkswegennet aan de provincies zal de werkingssfeer van de door de Minister van Openbare Werken vast te stellen aanvullende reglementen inzake verkeer in dezelfde mate beperken. Bij gemis van aan die toestand aangepaste wetsbepalingen, zullen de bijzondere maatregelen voor de regeling van het verkeer op de provinciewegen nog alleen kunnen worden genomen door de gemeenteraden, elk binnen de grenzen van het grondgebied van de gemeente. Het gevaar bestaat dus dat men terugkeert tot de toestand die werd aangeklaagd in de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 15 april 1964 geworden is, en dat "de bezwaren van de verbrokkeling van reglementaire bevoegdheid" zich in het geval van de provinciewegen opnieuw sterker gaan laten voelen ten nadele van de "algemene economie van het vervoer" en van de "noodwendigheden van het wegvervoer dat er gebruik van maakt" (1).

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1962-1963, nr. 630 - 1.

Opdat het ontwerp de pogingen van de wetgever om "op de grote wegen een in concrete vorm gegeven reglementering door eenvormige en rationele verkeerstekens te verzekeren" niet in gevaar zou brengen, zou de wet van 1 augustus 1899 moeten worden aangepast aan de nieuwe verdeling van het wegennet onder het Rijk en de provincies.

Die aanpassing kan op tweeërlei wijze tot stand komen :

- ofwel door uitbreiding tot de provinciewegen van de aan de Minister verleende bevoegdheid om aanvullende verordeningen betreffende het wegverkeer vast te stellen, na raadpleging van de bestendige deputatie;
- ofwel door een soortgelijke bevoegdheid aan de provincieraad te verlenen, onder goedkeuring vanwege de Koning, ten einde de onmisbare eenheid in de organisatie van het verkeer te vrijwaren.

De eerste oplossing zou vanzelfsprekend het best beantwoorden aan de eisen inzake veiligheid van de weggebruikers en economie van het vervoer en zou een versnippering van de bevoegdheden voorkomen die, ofschoon minder nadelig dan die waaraan de wet van 15 april 1964 een eind heeft willen maken, toch niet vrij zou zijn van ieder bezwaar of zelfs van ieder gevaar. Overigens zou ze in de lijn blijven van het ontwerp, waarvan artikel 5 alleen de Koning belast met het vaststellen van de technische normen en categorieën van de wegennetten.

Dat probleem wordt in artikel 16 van het ontwerp slechts gedeeltelijk en door middel van een overgangsbepaling opgelost. Hetzou voorgoed en volledig moeten worden geregeld.

I.

OBSERVATIONS GENERALES.

A. La législation sur la voirie et ses lacunes.

Le régime juridique de la voirie ne fait l'objet d'aucune législation générale. Aucune loi ne fixe les principes communs applicables à l'ensemble des voies publiques et des systèmes de transport dont se compose la voirie : routes, chemins de fer, voies navigables, ports et aéroports. Chacune de ces catégories de voirie est régie par des lois ou des réglementations spéciales.

En ce qui concerne plus particulièrement la voirie terrestre à laquelle se rapporte le projet, il n'existe même aucun corps de dispositions législatives qui en détermine le statut.

Seules deux catégories de routes font l'objet d'un régime juridique cohérent; le premier de ceux-ci est récent et adapté aux exigences de la circulation actuelle : il s'agit de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes; le second est très ancien et n'est plus guère en rapport avec ces exigences : il s'agit de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

Pour le surplus, la matière de la voirie est traitée occasionnellement dans la loi communale à propos des plans d'alignement (article 76, 7°) et dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en ce qui concerne l'établissement des plans d'aménagement régionaux (article 8),

.../...

de secteur (article 12), généraux (article 15) et particuliers (article 16) communaux, ainsi qu'en ce qui se rapporte à la délivrance des permis de lotir (articles 56 et 58).

La loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie, modifiée par les lois du 15 août 1897 et du 28 mai 1914, a été abrogée par l'article 72 de la loi du 29 mars 1962, dont l'article 73 maintient simplement en vigueur les règlements existants concernant les abords de la voirie, jusqu'au moment où ils sont remplacés par des plans particuliers d'aménagement.

Aucun statut légal complet ne gouverne la grande voirie terrestre ordinaire, c'est-à-dire le réseau des routes nationales et provinciales. Il n'existe, à cet égard, que quelques dispositions découlant de la loi du 9 août 1948 portant modification de la législation sur la voirie par terre, dont certaines ont été insérées dans la loi provinciale (articles 75 et 78) et d'autres dans la loi communale (article 76, 7°) (1).

L'objectif premier de la loi du 9 août 1948 était la suppression progressive de la voirie provinciale. A ce propos, une disposition insérée dans l'article 78 de la loi provinciale énonce que le classement entre

.../...

---

(1) La loi du 9 août 1948 comporte aussi des dispositions relatives aux chemins vicinaux qui sont insérées dans la loi du 10 avril 1841 (articles 23, 24 et 28bis). Seuls ses articles 7 et 8 ne s'insèrent pas dans d'autres lois.

l'Etat et les provinces des routes de grande voirie "ne peut avoir pour conséquence d'augmenter dans une province, ni le nombre, ni la longueur des routes actuellement classées dans la voirie provinciale".

En outre, le conseil provincial s'est vu retirer le pouvoir de statuer sur la construction de routes et de canaux (article 75).

Pour le surplus, la loi du 9 août 1948 règle la répartitition de la grande voirie en itinéraires numérotés comprenant, le cas échéant, des sections de routes provinciales et communales, l'incorporation dans la voirie de l'Etat de routes qui n'en faisaient pas partie ou le délaissement de routes de grande voirie au profit de la voirie communale (articles 7 et 8). Cette loi habilite aussi le Roi à fixer la grande voirie dans la traversée des agglomérations (loi communale, article 76, 7°).

Enfin, les textes légaux évoqués ci-dessus sont complétés par des dispositions relatives à l'attribution de la propriété des routes transférées.

Il échet d'observer que ni la loi du 9 août 1948, ni d'ailleurs aucun texte légal ne règle, dans leur ensemble, les problèmes que posent :

1° les décisions administratives tendant à créer une route, à en réserver et à en fixer le tracé, à en préciser les caractéristiques et à en approuver les plans;

2° l'exercice des compétences des divers pouvoirs publics relatives à la gestion et à la conservation de la route;

3° la protection de la route et de ses abords, et la détermination des servitudes d'utilité publique auxquelles sont assujettis les riverains;

.../...

4° la mise en service de la route et les conséquences juridiques qui en découlent;

5° la suppression de la voirie et les effets juridiques qui en résultent.

Ces questions font, au contraire, pour la plupart, l'objet de dispositions précises insérées dans la loi du 12 juillet 1956, lorsqu'il s'agit des autoroutes.

Dans la pratique, la création, la mise en service et la suppression des routes ne donnent lieu qu'à des décisions purement administratives, lesquelles ne s'insèrent dans aucun cadre légal. Les terrains nécessaires sont acquis ou expropriés pour cause d'utilité publique. Lorsqu'il s'agit de l'Etat, la construction des routes est confiée à une administration personnalisée : le Fonds des routes (loi du 9 août 1955, modifiée par la loi du 25 janvier 1967 et l'arrêté royal n° 41 du 29 septembre 1967).

La création, l'amélioration et le développement du réseau de voies publiques occupent une place décisive dans les prévisions en matière d'aménagement du territoire. La répartition des zones affectées à l'habitation, à l'industrie, au commerce, à l'agriculture, aux espaces de verdure ne se conçoit pas sans une étude correspondante des itinéraires routiers, des modifications et des extensions qui doivent leur être apportées. L'indication de ces itinéraires est l'un des objets essentiels du plan d'aménagement. Il existe une corrélation nécessaire entre, d'une part, l'implantation des bâtisses, la réglementation de la construction, le maintien de zones non aedificandi et, d'autre part, la configuration du

.../...

réseau de voies publiques : celui-ci doit être approprié aux besoins de l'agglomération et de la région, et, en même temps, préservé des inconvénients que peut comporter, pour la sécurité et la commodité de la circulation, tant l'utilisation abusive de son domaine que l'aménagement défectueux de ses abords.

Or, aucune disposition légale n'assure la coordination entre, d'une part, la mise en oeuvre des plans d'aménagement et, d'autre part, la création, la gestion et la protection des routes nationales et provinciales. Il s'ensuit que, d'un côté, la réalisation d'un plan d'aménagement peut demeurer lettre morte, faute de l'infrastructure routière nécessaire et, d'un autre côté, que des réalisations routières peuvent être compromises, rendues plus onéreuses, ou privées de leur efficacité, parce qu'aucune mesure juridique de réservation des terrains n'a pu être prise en temps voulu, ou qu'aucune disposition réglementaire adéquate ne protège les abords de la route contre l'envahissement des constructions.

Il est significatif d'observer, à cet égard, que ni l'Etat, ni la province ne sont légalement compétents pour arrêter les plans d'alignement de leur voirie. L'article 76, 7°, de la loi communale réserve cette compétence au conseil communal qui détient seul l'initiative, sous l'approbation du Roi. Le pouvoir public auquel incombe l'établissement de la grande voirie n'est donc pas habilité à prendre, de sa propre autorité, une décision qui fixe juridiquement le tracé global de la voie projetée.

La même situation se présente en ce qui concerne l'aménagement des abords de la grande voirie : cet aménagement ne peut faire l'objet de prescriptions d'ensemble; il ne peut être régi que de manière fragmentaire, par de multiples plans particuliers communaux.

Il convient de souligner à nouveau ici que ces difficultés sont, au contraire, résolues de manière adéquate en ce qui concerne les autoroutes par la loi du 12 juillet 1956.

De plus, il importe d'observer qu'elles ne se posent pas à l'égard de la voirie communale, car les compétences en matière de plans d'aménagement, de plans d'alignement et de construction de voies publiques sont, au niveau local, entre les mains des mêmes autorités. C'est là un point sur lequel il y aura lieu de revenir lors de l'examen de l'article 6 du projet.

*

* *

B. Les objectifs du projet.

Le projet poursuit deux objectifs.

En premier lieu, il traduit un retournement complet de la tendance dont la loi du 9 août 1948 fut l'expression. Non seulement il restitue à la province le droit de créer de nouvelles routes, mais aussi il prévoit et organise le transfert aux provinces d'une proportion considérable du réseau routier de l'Etat.

A côté de cela, il contient des dispositions qui habilitent le pouvoir gestionnaire, Etat, province ou commune, à édicter des prescriptions réglementaires dans l'intérêt de la conservation, de la salubrité, de la viabilité et de la beauté des voies publiques, de leurs accès et de leurs abords.

.../...

Le projet n'élabore donc pas un statut complet de la voirie terrestre. Il laisse notamment subsister la situation existante, caractérisée par l'absence de toute disposition légale, en ce qui concerne les modalités juridiques de la création des routes.

*

* *

C. La détermination des notions juridiques sur lesquelles le projet prend appui.

Le projet ne s'insère dans aucun ensemble légal organique. Ce fait est de nature à susciter des difficultés dans la mise en oeuvre des nouvelles dispositions.

Il apparaît, dès l'abord, peu satisfaisant que soit organisé un "reclassement" de la voirie, alors que la loi ne détermine pas d'une manière générale les modalités initiales du "classement" des voies publiques.

Dans la pratique, il existe six catégories de voies publiques terrestres : les autoroutes, les routes nationales, les routes provinciales, les voies communales, les chemins vicinaux et les chemins vicinaux de grande communication. Les autoroutes et les deux catégories de chemins vicinaux font l'objet de statuts spéciaux; quant aux autres voies publiques, elles sont classées en fait d'après le pouvoir public qui en exerce la gestion, sans qu'aucun texte légal organise ou sanctionne ce classement.

.../..

Il existe, en outre, une distinction traditionnelle entre la grande et la petite voirie, distinction qui s'étend, d'ailleurs, aussi à des voies publiques autres que les routes, les chemins de fer notamment. Or, si certains textes légaux se réfèrent incidemment à ces notions (cfr. la loi du 9 août 1948 et la loi du 25 juillet 1891 revisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer, article 1er), aucune loi ne les définit et ne répartit les voies publiques en fonction d'une telle définition. L'article 1er du projet fait cependant, lui aussi, référence à la notion de "grande voirie".

Il s'avère particulièrement souhaitable d'éviter l'usage dans le projet de concepts juridiques dont la loi ne précise pas le sens. Il est, en outre, indispensable, avant de faire appel à la notion de "reclassement" des voies publiques, de donner un contenu juridique à la notion de "classement". Or, non seulement ce contenu juridique n'est pas défini par la loi, mais il suffit de consulter les auteurs pour constater combien la notion de "classement" des voies publiques demeure mal précisée dans la pratique, pour mesurer quelles controverses elle suscite quant à sa forme, son objet et ses effets de droit, et pour se convaincre de l'obscurité qui caractérise cette matière (cfr. **notamment** Bure, Voirie et **constructions, n°s** 42 et suivants, Novelles, Lois politiques et administratives, t. IV).

Le projet ne peut, par des dispositions partielles, contribuer à résoudre les problèmes que pose le statut de la voirie, sans que soient, à tout le moins, définies les notions juridiques essentielles qu'elles mettent en oeuvre. Des articles liminaires devraient en conséquence :

1° définir les diverses catégories entre lesquelles la voirie est répartie;

2° désigner les autorités chargées d'opérer le classement et les formes dans lesquelles celui-ci doit intervenir;

3° déterminer, le cas échéant, les conditions du classement et ses effets.

Le projet comporte aussi des mesures de conservation et de sauvegarde concernant la route et ses abords; la réglementation qu'il institue est destinée à s'appliquer à une aire géographique. Or, aucune disposition légale ne permet cependant au pouvoir gestionnaire de la grande voirie de fixer juridiquement les limites de celle-ci. La procédure normale réside, en ce cas, dans l'adoption d'un plan d'alignement : ce plan fixe les limites de la voie proprement dite; la distance à laquelle s'étendent les zones latérales de protection est alors calculée à partir de ces limites.

L'adoption d'un plan général d'alignement peut, lorsque les circonstances le justifient, être remplacée par une référence à des repères matériels sur le terrain : c'est ainsi que l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes énonce qu'"outre les chaussées, aires de stationnement et voies d'accès classées comme telles, le domaine de l'autoroute comporte tout le domaine de l'Etat se trouvant de part et d'autre de la voie et aménagé en fonction des besoins et pour le service de l'autoroute".

.../...

L'attribution à l'Etat et à la province d'un pouvoir réglementaire en vue de la conservation et de la sauvegarde de leurs routes doit normalement impliquer qu'ils soient habilités à définir en droit, le tracé exact de celles-ci.

Le projet devrait, dès lors, satisfaire à cette exigence préalable en conférant à l'Etat et à la province la compétence qui leur fait actuellement défaut pour adopter eux-mêmes les plans d'alignement des voies publiques placées sous leur gestion ou déterminer, par voie réglementaire, les limites du domaine de la route tenant lieu d'alignement. Cette mesure nécessiterait la modification de l'article 76, 7°, alinéa 1er, de la loi communale.

Par ailleurs, les prescriptions réglementaires de protection et de sauvegarde peuvent correspondre à trois objectifs bien définis :

1° réserver les terrains nécessaires au tracé de la route;

2° mettre préventivement obstacle aux constructions et aux lotissements de nature à compromettre la réalisation d'une voie de communication dont le tracé a été arrêté;

3° protéger la route existante contre les empiétements, ou contre les travaux entrepris dans les terrains riverains, qui pourraient nuire à la conservation, à la salubrité, à la sécurité, à la beauté ou à la viabilité de la voie.

.../...

Si l'on se réfère à la rédaction de l'article 6, le projet ne poursuit que le second et le troisième de ces objectifs (1).

Il importe de dissiper toute incertitude quant au point de savoir à quel moment le règlement de protection entrera en vigueur et, le cas échéant, à quel moment il cessera ses effets.

De tels règlements sont, par leur nature, liés à l'existence de la route; leur force obligatoire est donc nécessairement subordonnée soit à la création, soit à la mise en service de la voie publique; elle perd toute raison d'être lorsque celle-ci est désaffectée.

Or, les décisions administratives qui se rapportent à la création, à la mise en service ou à la désaffectation d'une route, ne font pas, à l'heure actuelle, l'objet de formes légales. Afin de garantir la sécurité juridique dans la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire qu'il institue, le projet devrait, dès lors, déterminer ces formes, et leur assurer la publicité nécessaire (2).

*

*   *

.../...

---

(1) Dans l'état actuel de la législation, la poursuite des trois objectifs est assurée, en ce qui concerne les autoroutes, par la loi du 12 juillet 1956. Ces trois objectifs peuvent également être atteints, tout au moins à l'échelle communale, par l'adoption de plans d'aménagement et d'alignement.

(2) Cfr., à titre d'exemple, la loi du 25 juillet 1891 revisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer, article 9, et la loi du 23 juin 1930 concernant la création autour des aérodromes utilisés par une ou des escadrilles de l'armée, d'une zone de sécurité frappée de servitude aéronautique, articles 5 et 6.

L'examen des articles est fait sous le bénéfice des observations de principe qui viennent d'être formulées.

Ces observations devraient entraîner la modification de l'intitulé du projet et un réexamen de la terminologie employée notamment dans les articles 1er à 5.

Enfin, la subdivision du projet en paragraphes ne se justifie pas; il s'indique de l'abandonner.

II.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET.

Article 6.

En son paragraphe 1er, cet article dispose :

"Le Roi, pour la voirie de l'Etat, le conseil provincial, pour la voirie provinciale et pour les chemins vicinaux de grande communication, et le conseil communal, pour la voirie communale et pour les chemins vicinaux, arrêtent des règlements généraux ou particuliers dans l'intérêt de la conservation, de la salubrité, de la sécurité, de la viabilité et de la beauté des voies publiques, de leurs accès et de leurs abords".

Ce texte institue le même pouvoir réglementaire en ce qui concerne les diverses catégories de voirie. Le problème se pose cependant, en des termes fort différents, et il doit, dès lors, être examiné séparément à propos de la voirie communale, d'une part, et des voiries gérées par l'Etat ou la province, d'autre part.

.../...

1. La conservation et la sauvegarde de la voirie communale.

Le projet ne contient aucune justification relative à l'attribution aux communes de nouveaux pouvoirs réglementaires en ce domaine. Or, non seulement cette extension des pouvoirs communaux ne répond à aucune nécessité, mais elle comporte des inconvénients graves.

a) Ainsi que cela fut constaté dans les observations générales, la commune, à la différence de l'Etat et de la province, possède déjà toutes les compétences légales nécessaires à l'établissement, à la conservation et à la sauvegarde de sa voirie. L'exercice de ces compétences est, en outre, intégré dans l'organisation globale de l'aménagement du territoire.

Les plans généraux et particuliers d'aménagement communaux donnent le tracé de la voirie; les plans particuliers peuvent, en outre, indiquer "les prescriptions relatives à l'établissement et à l'équipement de la voirie, aux zones de recul et aux plantations" (loi du 29 mars 1962, articles 15 et 16).

De plus, les plans contiennent toutes les prescriptions relatives à l'implantation, au volume et à l'esthétique des constructions et clôtures, ainsi qu'aux cours et jardins.

L'article 76, 7°, alinéa 1er, de la loi communale habilite la commune à établir les plans d'alignement. Cette compétence est mise en harmonie avec l'élaboration des plans d'aménagement communaux (loi du 29 mars 1962, articles 16 et 18) et avec la délivrance des permis de lotir (article 56).

.../...

Par ailleurs, le conseil communal édicte un règlement sur les bâtisses et les clôtures (article 60).

Enfin, le décret des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, charge la commune de régler "tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques".

Les pouvoirs attribués à la commune par le projet ne pourraient que faire double emploi avec les attributions que lui confèrent les diverses dispositions légales existantes. A supposer même que l'une ou l'autre de celles-ci comporte une lacune, cela justifierait qu'elle soit complétée, mais non pas qu'un nouveau pouvoir réglementaire distinct soit institué.

b) L'aménagement de la voirie communale ne peut, sans inconvénients, être dissocié de celui des quartiers dans lesquels elle s'intègre. Le rôle des voies locales est, avant tout, de donner accès aux habitations, aux établissements industriels, commerciaux ou administratifs, aux exploitations agricoles.

La structure de la voirie au niveau local est, dès lors, avant tout tributaire de la configuration des centres d'habitation et d'activité; c'est l'aménagement de ceux-ci qui doit guider celui de la voirie. Les dimensions et les caractéristiques des voies publiques locales doivent être établies en corrélation avec la densité d'occupation du sol, avec le type et la destination des bâtiments qu'elles sont appelées à desservir, avec la nature et l'intensité de la circulation dont ces bâtiments sont ou seront le point d'origine et d'aboutissement.

C'est pourquoi la loi du 29 mars 1962 a amalgamé tous les éléments constitutifs de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de la voirie, des constructions ou des espaces de verdure, dans un document unique et homogène, le plan d'aménagement ou de lotissement qui assure, par le fait même, une coordination entre ces divers éléments.

.../...

Restituer au conseil communal le pouvoir d'imposer, dans le seul intérêt de la voirie, des servitudes d'utilité publique qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction de bâtir, sans que ces mesures qui relèvent de l'aménagement du territoire aient été harmonisées avec celles qui règlent l'ordonnance de l'ensemble d'un quartier, équivaudrait à un recul par rapport à l'effort de coordination réalisé par la loi du 29 mars 1962; il pourrait permettre dans le chef des communes, un retour à la situation antérieure telle qu'elle découlait de la loi du 28 mai 1914 et qui se caractérisait par un manque total de vues d'ensemble en matière d'aménagement territorial.

c) La législation sur l'aménagement du territoire a eu le souci de sauvegarder les intérêts légitimes des propriétaires.

A cet effet, l'élaboration des plans d'aménagement est, tout d'abord, entouré de garanties: double délibération du conseil communal, enquête publique, avis de la députation permanente et approbation du Roi.

De plus, la stabilité de ces plans est assurée par l'instauration d'une procédure de revision entourée de formes strictes (loi du 29 mars 1962, articles 2 et 43).

Enfin, l'interdiction de bâtir ou de lotir peut, dans certains cas, donner lieu à indemnité.

Le pouvoir réglementaire dont le projet investit le conseil communal n'est assorti d'aucune de ces garanties. Il permettrait, le cas échéant, à la commune de prendre des dispositions très étendues

.../...

comportant interdiction ou limitation de la bâtisse, lesquelles tiendraient en fait lieu de plans d'aménagement, sans que ces décisions doivent être précédées d'aucune mesure de publicité, sans qu'elles puissent donner lieu à indemnité, et sans même qu'elles soient subordonnées à aucune tutelle d'approbation.

Le système de garanties institué par la loi du 29 mars 1962 se trouverait, dès lors, mis en échec.

*

* *

2. La conservation et la sauvegarde de la voirie de l'Etat et des provinces.

La situation ne se présente pas de la même manière en ce qui concerne la voirie communale et en ce qui a trait à la voirie de l'Etat et des provinces, cela pour diverses raisons.

a) Ni l'Etat ni la province, ce point a été souligné dans les observations générales, ne sont habilités par la loi à prendre des règlements tendant à la protection de leur propre voirie. Cette situation favorise, notamment, la construction en ruban le long des routes, la dégradation des revêtements lors de la pose de canalisations, la prolifération de dépôts inesthétiques, etc.

.../...

b) La voirie de l'Etat et celle de la province ont respectivement pour objet d'assurer la circulation à l'échelle nationale et régionale; elles relient les agglomérations entre elles et elles servent avant tout au transit. La fonction de desserte des propriétés riveraines, essentielle pour la voirie communale, ne joue plus qu'un rôle subsidiaire lorsqu'il s'agit de voies de communication à longue distance .

Ces considérations justifient l'attribution, à l'Etat et à la province, d'un pouvoir réglementaire destiné par priorité à la conservation et à la sauvegarde de leur voirie, pouvoir qui ne soit pas tenu en échec par des mesures qui intéressent exclusivement l'aménagement local

Les seules réserves résident dans les conditions auxquelles est subordonnée la mise en oeuvre de ce pouvoir, conditions qui ont également été évoquées dans les observations générales: d'une part, les formes du classement de la voie publique, de sa mise en service et de sa désaffectation doivent être avant tout précisées, et l'autorité gestionnaire doit arrêter au préalable les alignements de cette voie, ce qui implique qu'elle soit investie des compétences requises; d'autre part, les pouvoirs conférés à l'autorité gestionnaire doivent être coordonnés avec les mesures globales en matière d'aménagement du territoire.

La satisfaction du premier groupe de conditions requiert l'insertion dans le projet d'une série de dispositions préliminaires; l'objet de celles-ci a été exposé dans les observations générales.

.../...

Quant à la coordination avec la législation sur l'aménagement du territoire, l'article 6 du projet tend à la réaliser, mais selon des modalités dont il convient d'examiner la pertinence.

Cette coordination résulte, en premier lieu, du fait que le projet rend applicable comme tel aux règlements sur la protection de la voirie le système de sanctions prévu par la loi du 29 mars 1962.

Ce premier point étant acquis, il convient d'observer qu'aucune disposition du projet ne règle les rapports qui existeront entre les règlements relatifs à la protection de la voirie et les plans d'aménagement régionaux et de secteur. L'exposé des motifs tient cette coordination pour inutile, car il estime que ni les plans régionaux ou de secteur, ni les règlements sur les bâtisses arrêtés par le Roi "ne contiendront aucune prescription relative à ces zones". C'est là une opinion qui appelle certaines réserves: lorsqu'un plan de secteur désignera un site à sauvegarder ou un espace de verdure où toute construction est interdite, il pourra arriver que cette prescription soit incompatible avec un règlement de voirie qui autorise l'édification de certaines bâtisses telles que, par exemple, des ateliers de réparation des véhicules ou des stations de distribution de carburants; les modalités de la construction le long des routes ne sont pas identiques dans une zone industrielle, une zone agricole ou une agglomération d'habitations désignées par le plan de secteur, même si les règlements de voirie applicables à ces

.../...

routes n'opèrent pas de telles distinctions; enfin, tant les plans régionaux que les plans de secteur peuvent comporter "des prescriptions générales d'ordre esthétique" (loi du 29 mars 1962, articles 8 et 12), lesquelles ne coïncideront pas nécessairement avec les dispositions des règlements de voirie.

Le projet détermine, au contraire, expressément les rapports qui existeront entre, d'une part, les plans communaux d'aménagement et les règlements communaux sur la bâtisse et, d'autre part, les règlements généraux et provinciaux relatifs à la protection de la voirie : dans chaque cas, c'est le document qui contient des prescriptions "plus strictes" qui prévaudra.

L'obligation faite à l'autorité communale et au pouvoir de tutelle de ne conférer force obligatoire à des plans d'aménagement nouveaux que s'ils respectent les dispositions des règlements sur la protection de la voirie est parfaitement normale, et elle n'appelle aucune objection en droit; il est clair que, si les circonstances locales le justifient, le pouvoir gestionnaire de la voirie pourra atténuer la rigueur de son règlement. La disposition n'aura d'autre conséquence, en fin de compte, que de subordonner l'adoption ou l'approbation du plan d'aménagement au consentement du pouvoir gestionnaire.

L'on peut admettre, de même, que le règlement de protection de la voirie l'emporte sur le règlement communal sur les bâtisses.

.../...

En revanche, la faculté donnée au pouvoir gestionnaire d'aggraver la charge qui pèse sur les propriétés, sans tenir compte des dispositions qui résultent d'un plan d'aménagement en vigueur, va à l'encontre de l'économie de la loi du 29 mars 1962, car elle élimine les garanties que cette loi confère aux particuliers, et qui ont été évoquées à propos de la protection de la voirie communale.

Cette disposition ne tient, au surplus, pas compte du fait qu'un plan d'aménagement forme un ensemble dont la modification doit normalement être précédée d'une étude globale : admettra-t-on, par exemple, que l'intégration d'une voie communale dans un itinéraire de grande voirie puisse bouleverser la topographie d'un quartier d'habitations et imposer aux riverains des servitudes considérablement aggravées, alors que le plan d'aménagement de ce quartier avait soigneusement tracé le réseau de voies de desserte en vue de répartir les courants de circulation et de préserver la tranquillité des habitants? Afin d'éviter les inconvénients évoqués, il importera d'apprécier si,en pareil cas, la revision du plan ne doit pas être préparée avec toutes les précautions et garanties prévues par la loi .

En outre, il apparaît indiqué de subordonner à l'approbation du Roi les règlements qui seront pris par les conseils provinciaux en matière de grande voirie provinciale. La loi du 29 mars 1962 énonce, en effet, en principe que "le Roi confère la force obligatoire aux plans régionaux de secteur et communaux" (article 2). Tant les plans d'aménagement généraux et particuliers des communes

.../...

que les règlements communaux sur les bâtisses sont soumis à l'approbation du Roi (articles 23 et 61).Ces dispositions ont pour objet d'assurer la coordination entre tous les documents juridiques qui président à l'aménagement du territoire. On n'aperçoit pas la raison pour laquelle seuls les règlements relatifs à la grande voirie provinciale échapperaient à cette coordination.

Par ailleurs, la notion de prescriptions "plus strictes" à laquelle se réfère le projet est de nature à engendrer des controverses. Considérera-t-on comme "plus stricte" la disposition qui déplacera l'implantation prévue pour une villa sur une parcelle sans que le volume ou l'aspect du bâtiment à construire soient modifiés ? Seront-elles "plus strictes" les mesures qui tendront à réduire la hauteur d'une bâtisse tout en accroissant sa superficie de telle sorte que le volume utile demeurera le même ? En vertu de quel critère des prescriptions relatives à l'emploi des matériaux de construction seront-elles tenues pour "plus strictes" que d'autres ? L'ambiguïté de cette notion impose son abandon.

Enfin, le projet ne fixe pas la largeur de la zone dans laquelle les servitudes d'utilité publique découlant du règlement de protection de la voirie seront d'application: la détermination de cette largeur est abandonnée au pouvoir gestionnaire .

Or, les exigences que comportent la conservation et la sauvegarde de la voirie peuvent être interprétées de manière extensive. Si l'on veut, dès lors, contenir le pouvoir réglementaire institué par le projet dans des limites en rapport avec son objet, il convient de préciser dans la loi les dimensions de la zone à laquelle il s'applique comme le fait l'article 10 de la loi du 12 juillet 1956.

.../...

Compte tenu de ces diverses observations, il est proposé de rédiger l'article 6 comme suit :

"Article 6.-

Le Roi, pour les voies publiques classées dans la voirie de l'Etat, et le conseil provincial sous l'approbation du Roi, pour les voies publiques classées dans la voirie de la province et pour les chemins vicinaux de grande communication, arrêtent des règlements généraux ou particuliers dans l'intérêt de la conservation, de la salubrité, de la sécurité, de la viabilité et de la beauté de ces voies, de leurs accès et de leurs abords.

Ces règlements peuvent concerner les constructions et installations au-dessus et en-dessous du sol, les enseignes et la publicité, les dépôts, les clôtures, canalisations, plantations, antennes et les modifications du relief du sol.

Les règlements prévus à l'alinéa 1er s'appliquent au domaine de la voie publique. Ils s'appliquent, en outre, de part et d'autre de celle-ci, à une zone dont la largeur ne peut excéder X mètres, mesurée à partir de l'alignement.

Les dispositions des règlements prévus à l'alinéa 1er abrogent de plein droit, pour le territoire auquel elles se rapportent, les dispositions des règlements communaux qui leur seraient contraires . Le Roi peut décider d'office la révision de tout ou partie d'un plan d'aménagement communal dont les prescriptions seraient contraires aux règlements visés à l'alinéa 1er.

.../...

Les nouveaux plans d'aménagement communaux ne peuvent contenir des dispositions contraires à celles des règlements prévus à l'alinéa 1er.

Les règlements visés à l'alinéa 1er ne peuvent entrer en vigueur qu'à partir du moment où la voie est mise en service ou, le cas échéant, à partir du moment où le plan d'alignement est entré en vigueur.

Ils cessent de plein droit leurs effets lorsque la décision de désaffecter cette voie a été prise.

Le titre IV, chapitre III, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est applicable aux règlements prévus à l'alinéa 1er".

Article 8.

Pour respecter pleinement l'esprit de l'article 108 de la Constitution, il conviendrait de prévoir que la "reprise" ou l'utilisation de certains agents de l'Etat dans les provinces et les communes ne pourront se faire sans l'accord des institutions intéressées.

Si l'intention du Gouvernement est de ne permettre la "reprise" ou l'utilisation d'agents qu'à l'occasion du reclassement prévu à l'article 7, il conviendrait de remplacer les mots "en exécution de la présente loi" par les mots " en exécution de l'article 7".

.../...

Afin de respecter l'économie et la terminologie des dispositions relatives à la mobilité du personnel de l'Etat auxquelles se réfère l'exposé des motifs, il y aurait lieu de prévoir d'une part le transfert ou l'utilisation , et d'autre part la mise en congé pour mission.

Article 9.

Cet article règle la pension des agents repris par les provinces ou les communes (§ 1er) et la pension de survie de leurs ayants droit(§ 2).

Le délégué du Ministre a marqué son accord pour la suppression de cet article, laissant ainsi le régime de pension des agents transférés uniquement sous l'empire de la loi du 14 avril 1965.

Article 10.

Si le Gouvernement, contrairement au texte de cet article, estimait devoir donner à cette disposition un caractère général et permanent, il y aurait lieu de l'insérer soit à l'article 4, soit à la suite de cet article. Dans cette hypothèse, le texte pourrait être rédigé comme suit :

"Les expropriations décrétées en vue de l'aménagement des voies publiques transférées peuvent être poursuivies par l'autorité qui acquiert la gestion de ces voies".

Article 11.

La rédaction de l'ensemble de l'article, qui est peu claire et qui comporte une certaine discordance entre les versions française et néerlandaise, devrait être revue.

En outre, il y aurait lieu de rédiger comme suit les liminaires de cet article :

"§ 1er. L'article 3 de la loi du 17 mars 1965 relative au Fonds des provinces est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit : ...

§ 2. L'article 7 de la même loi est complété par un deuxième alinéa rédigé comme suit : ... ".

Article 12.

Le § 1er de cet article serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. A l'article 75 de la loi provinciale, modifié par la loi du 9 août 1948, les mots "... " sont supprimés".

.../...

Article 13.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 13.-

A l'article 76, 7°, de la loi communale, modifié par la loi du 9 août 1948, les deuxième et troisième alinéas sont abrogés".

Article 14.

Il y a lieu de donner à la loi du 9 août 1948 son intitulé complet.

De plus, l'article doit être complété par l'abrogation de l'article 73c de la loi du 29 mars 1962, compte tenu du libellé de l'article 15 du projet.

L'article 14 serait dès lors rédigé comme suit :

"Article 14.-

§ 1er. Les articles 7 et 8 de la loi du 9 août 1948 portant modification de la législation sur la voirie par terre sont abrogés.

§ 2. L'article 73, c, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est abrogé".

Article 15.

Cet article doit être modifié afin d'être mis en concordance avec le texte proposé pour l'article 6. De plus, il doit être rédigé de manière à éviter qu'il ne puisse

être interprété comme remettant en vigueur des règlements déjà abrogés par un plan particulier d'aménagement , conformément à l'article 73, c, de la loi du 29 mars 1962.

La rédaction suivante est proposée :

"Les règlements pris en exécution de l'article 15 de la loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie, modifiés par la loi du 28 mai 1914, qui subsistent à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus, et ils continuent à s'appliquer, même si la voie publique qu'ils concernent fait l'objet d'un reclassement.

Ces règlements demeurent en vigueur jusqu'au moment où ils sont abrogés ou modifiés :

a) par un règlement pris en exécution de l'article 6 de la présente loi s'il s'agit d'une voie classée dans la voirie de l'Etat, de la province ou d'un chemin vicinal de grande communication;

b) par un plan particulier d'aménagement ou un plan d'alignement ayant force obligatoire, s'il s'agit d'une voie classée dans la voirie communale ou d'un chemin vicinal.

Le titre IV, chapitre III, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est applicable aux règlements visés à l'alinéa 1er".

Article 16.

La rédaction défectueuse de cet article devrait être revue.

.../...

OBSERVATION FINALE.

L'article ler, § 3, de la loi du ler août 1899 portant revision de la législation et des règlements sur la police du roulage, modifié par la loi du 15 avril 1964, charge le Ministre des Travaux publics d'arrêter "les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques faisant partie de la grande voirie de l'Etat et aux carrefours dont une de ces voies publiques fait partie".

Le transfert aux provinces d'une grande partie du réseau routier de l'Etat aura pour effet de réduire dans des proportions correspondantes le champ d'application de la réglementation complémentaire sur le roulage dont l'élaboration est confiée au Ministre des Travaux publics. En l'absence de dispositions légales appropriées à cette situation, les mesures particulières tendant à régler la circulation sur les routes provinciales ne pourront plus être prises que par les conseils communaux, chacun dans les limites de son territoire. L'on risque donc de retourner à la situation dénoncée par l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 15 avril 1964, et de voir "les inconvénients de l'émiettement de la compétence réglementaire" prendre, dans le cas des routes provinciales, une nouvelle vigueur, au détriment de "l'économie générale des transports" et des "nécessités du trafic routier qui les emprunte" . (1).

.../.

---

(1) Doc. Chambre (1962-1963) 630 - N° 1.

Afin que le projet ne compromette pas l'effort entrepris par le législateur pour "assurer sur les grands itinéraires une réglementation concrétisée par une signalisation uniforme et rationnelle", il serait nécessaire que la loi du 1er août 1899 soit adaptée à la nouvelle répartition du réseau routier entre l'Etat et les provinces.

Cette adaptation peut s'opérer de deux manières :

- soit en étendant aux routes provinciales le pouvoir, conféré au Ministre, de prendre des règlements complémentaires relatifs à la circulation routière, après consultation de la députation permanente;
- soit en conférant au conseil provincial un pouvoir analogue, sous l'approbation du Roi, afin de maintenir l'unité indispensable dans l'organisation de la circulation.

La première solution serait, à l'évidence, la mieux appropriée aux exigences que comportent la sécurité des usagers et l'économie des transports; elle éviterait une dispersion des compétences qui, tout en étant moins préjudiciable que celle à laquelle la loi du 15 avril 1964 a entendu mettre fin, ne serait pas, pour autant, exempte d'inconvénients et même de dangers. Au demeurant, elle ne s'écarterait pas de la ligne du projet, puisque celui-ci, en son article 5, réserve au Roi la mission de déterminer les normes et les catégories techniques des réseaux routiers.

Or, le projet ne règle ce problème que de manière partielle et transitoire en son article 16. Il conviendrait de le régler d'une manière permanente et complète.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

J. MASQUELIN, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assessoren de la section de législation,

G. DE LEUZE, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,
Ch. SMOLDERS,

J. LIMPENS, assesseurs de la section de législation,
J. DE MEYER,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

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

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. H. BUCH.

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

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

(get.) G. DE LEUZE. (get.) F. LEPAGE.