Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
05 NOV. 1975
Coordination

RL.

L.12.418/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale et des Affaires bruxelloises, le 30 octobre 1975, d'une demande d'avis sur un projet de loi régionale "modifiant et complétant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifiée par les lois des 22 avril 1970 et 22 décembre 1970, et mettant cette loi en concordance avec la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes", a donné le 2 décembre 1975 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 30e oktober 1975 door de Minister van Landsverdediging en van Brusselse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een gewestelijke wetsontwerp "die de organieke wet van 29 maart 1962 over de ruimtelijke ordening en de stedebouw, gewijzigd door de wetten van 22 april 1970 en 22 december 1970, wijzigt en aanvult en die deze wet in overeenstemming brengt met de wet van 26 juli 1971 houdende oprichting van de agglomeraties en federaties van gemeenten", heeft de 2e december 1975 het volgend advies gegeven :

B.S.[illegible] 1953-76

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet comporte un article unique qui ajoute à la loi du 29 mars 1962 un titre V relatif à l'agglomération bruxelloise, en vue de :

1° réliser une concordance entre la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (articles 78, 81, 83 et 84, 87 à 94 nouveaux).

2° simplifier pour l'agglomération bruxelloise la procédure d'élaboration des plans d'aménagement, notamment en remplaçant l'avis de la députation permanente ou du gouverneur de la province par celui du Conseil d'agglomération ou du président d'agglomération (articles 79 et 80, 85 et 86 nouveaux), et en confiant à l'agglomération les attributions données à la commission consultative visée à l'article 19 (article 82 nouveau).

II. Le Conseil d'Etat observe que le projet ne concerne que l'agglomération bruxelloise. Il en résulte que lorsque les autres agglomérations prévues par la loi du 26 juillet 1971 seront organisées, les dispositions de la loi en projet ne seront pas applicables de plein droit à ces agglomérations qui, à défaut d'une volonté contraire expresse du législateur, seront soumises au droit commun de la loi du 29 mars 1962.

III./Le projet se donne la dénomination de projet de loi régionale. Cette dénomination n'a aucune portée juridique quelconque. Elle présente en outre l'inconvénient de créer une confusion avec la notion de région au sens de l'article 107quater de la Constitution, qui n'a d'ailleurs pas encore été mis en oeuvre conformément à la procédure prévue par cet article./

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

I. L'intitulé suivant est proposé pour le projet :

"Projet de loi modifiant la loi du 29 mars 1962 organique à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise".

II. Pour des raisons de concordance générale, il est proposé de rédiger de la manière suivante la phrase introductive de l'article unique :

"Article unique.-

La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifiée par les lois du 22 avril 1970 et du 22 décembre 1970, est complétée par un titre V rédigé comme suit ...".

III. L'intitulé suivant est proposé pour le titre V en projet :

"Titre V.- Dispositions particulières à l'agglomération bruxelloise".

IV. La subdivision des dispositions du projet en deux chapitres ne se justifie pas.

V. L'article 78 soulève les observations suivantes :

1. La phrase introductive pourrait être rédigée comme suit :

.../...

"Quand il est fait application de la présente loi à l'agglomération bruxelloise au sens de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, il faut, selon les distinctions établies par cette loi, entendre par ...".

2. La rédaction du 1° est incorrecte. Le système le plus sûr pour éviter des difficultés consisterait à énumérer les articles de la loi où telles expressions utilisées doivent être remplacées par telles autres expressions. A défaut de pouvoir faire cette ventilation, un autre système consisterait à rédiger comme suit les 1° à 4° :

"1°. Communes : soit l'agglomération bruxelloise, soit les communes qui en font partie;

2°. "Plans communaux" soit : ...

3°. "Conseil communal" soit : ...
b) le Conseil communal

4°. "Collège des bourgmestre et échevins" soit : ...
b) le Collège des Bourgmestre et échevins".

3. Le 5° est inutile. L'article 4, alinéa 2 de la loi du 29 mars 1962 suffit à régler la question, le Roi ayant, par ailleurs, la faculté de répartir les attributions relatives à l'aménagement du territoire et l'urbanisme entre les Ministres qu'il désigne.

VI. L'article 79 soulève les observations suivantes :

.../...

1. Selon le projet, pour l'agglomération bruxelloise, il serait dérogé à l'alinéa 1er de l'article 23 de la loi, en ce sens que le plan serait accompagné de l'avis du Conseil d'agglomération au lieu d'être accompagné des avis de la commission consultative, et que, d'autre part, il serait transmis au Ministre, sans être soumis à l'avis de la députation permanente.

Il serait dérogé également à l'alinéa 4, en ce sens que le silence du Roi dans le délai fixé vaudrait approbation tacite.

Une approbation tacite paraît difficilement concevable dans le système de l'article 23.

Il n'est pas rare que le silence de l'autorité soit équivalent à une approbation tacite dans un régime de tutelle où une autorité supérieure veille à ce qu'une autorité décentralisée ne viole pas la loi et ne sorte pas des limites de son autonomie, où l'acte de l'autorité décentralisée est complet par lui-même, indépendamment de l'intervention de l'autorité de tutelle.

Le système de l'article 23 est étranger à la tutelle administrative. Il organise l'élaboration d'un acte administratif en y faisant participer plusieurs autorités, à des échelons divers. Après avoir été adopté par le conseil communal à la suite de toute une procédure, le plan est soumis à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi.

.../...

L'approbation du Roi n'est pas un acte de tutelle, mais le dernier acte qui participe à l'élaboration des plans, ce qui est corroboré par l'article 2, § 1er, de la loi, lequel prévoit que le Roi confère force obligatoire aux plans régionaux, de secteur et communaux. Il ne se conçoit pas qu'un tel acte puisse se déduire du silence de l'autorité ou que celle-ci puisse se dispenser de l'accomplir en gardant le silence.

Au surplus, l'approbation tacite est inconciliable avec l'article 23, alinéa 5, qui prévoit que le plan entre en vigueur quinze jours après la publication par extrait au Moniteur belge de l'arrêté royal d'approbation.

2. La rédaction de la phrase introductive de l'article 79 devrait préciser que "pour l'application de la présente loi à l'agglomération bruxelloise, l'article ... est remplacé par ..." ou que "par dérogation à l'article ... de la présente loi ...".

VII. L'article 80 proposé par le projet est rédigé comme suit :

"La première moitié de la Commission consultative régionale, prévue à l'article 7 de la présente loi est composée paritairement de délégués de l'exécutif régional et de membres du Collège d'agglomération".

.../...

Cette disposition soulève les observations suivantes :

1° La commission consultative régionale dont parle cette disposition ne peut, dans l'esprit du projet, être que celle qui serait compétente pour l'agglomération bruxelloise. Or, le Roi n'a jusqu'à ce jour désigné aucune région au sens du chapitre II de la loi du 29 mars 1962, et il n'en existe donc aucune qui corresponde à l'agglomération bruxelloise ou qui englobe le territoire de celle-ci.

2° Quand il prévoit la présence de délégués de l'exécutif régional, le projet fait allusion à la région au sens de la loi du 1er août 1974 et la confond avec celle de la loi du 29 mars 1962. Par ailleurs, aucune disposition législative n'a créé d'exécutif régional.

VIII. L'article 81 devrait être rédigé comme suit :

"Par dérogation à l'article 14 de la présente loi, l'agglomération adopte ...".

IX. Au sujet de l'article 82, il y a lieu d'observer que l'article 19 de la loi du 29 mars 1962 prévoit la création pour certaines communes ou groupes de communes de commissions consultatives.

Les agglomérations dont il est question à cette disposition sont juridiquement différentes de celles créées par la loi du 26 juillet 1971.

.../...

Les commissions consultatives dont il s'agit aux articles 20, 21, 23, 24 et 49 de la loi du 29 mars 1962, sont celles créées par l'article 19.

Les auteurs du projet ont confondu les agglomérations au sens de la loi du 29 mars 1962 avec les agglomérations au sens de la loi du 26 juillet 1971.

Un organe de l'agglomération au sens de la loi du 26 juillet 1971 ne pourraît être substitué à la commission consultative instituée auprès des agglomérations au sens de la loi du 29 mars 1962 que si, territorialement, ces agglomérations devaient nécessairement coïncider les unes avec les autres, ce qui n'est pas le cas.

Il ne suffirait pas, d'autre part, de dire que telles attributions sont confiées à l'agglomération; encore faudrait-il préciser quel organe de l'agglomération est compétent pour les exercer.

X. A l'article 83, il y a lieu d'écrire : "Lorsqu'il est fait application de l'article 48 ...".

Par ailleurs, il convient de préciser si l'avis du collège d'agglomération remplace l'avis du collège des bourgmestre et échevins ou vient s'y ajouter.

XI. A l'article 84, il y a lieu d'écrire : "Lorsqu'il est fait application de l'article 51 ...".

.../...

XII. L'article 87 serait mieux rédigé comme suit :

"Les attributions conférées au conseil communal par les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 58, ainsi que par l'article 60, sont exercées par le conseil d'agglomération. Les décisions prises par celui-ci sont soumises à la tutelle du Roi conformément à l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes".

XIII. L'article 88 soulève l'observation suivante : cet article concerne l'application de l'article 65, § 3, de la loi du 29 mars 1962 à l'agglomération bruxelloise.

Puisque cette disposition ne vise pas les actes contraires aux plans particuliers d'aménagement, on aperçoit pas pour quelle hypothèse il y aurait lieu de prévoir une répartition de compétences entre le Conseil d'agglomération et le Collège des bourgmestre et échevins. Le texte devrait, dès lors, être précisé.

XIV. A l'article 89, il convient que le texte précise quelle autorité aura compétence pour désigner les agents auxquels les attributions prévues par les articles 64 et 66 seront conférées.

Par ailleurs, l'article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Indépendamment des agents visés à l'article 66, les agents techniques de l'agglomération désignés par ... ont qualité, conformément à cet article, pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions qui y sont visées, aux articles 64, 66 alinéa 4 et 68, alinéa 5".

XV. Il est proposé de rédiger comme suit l'article 92 :

"Les attributions conférées aux communes par l'article 70bis sont exercées par l'agglomération".

XVI. A l'article 94, il convient de préciser quelle obligation prévue à l'article 76ter serait mise à charge de l'agglomération. Il faut remarquer que cette disposition qui autorise l'association intercommunale ou la commune, moyennant certaines conditions, à se substituer à l'Etat pour racheter certains biens, ne leur en fait pas une obligation.

*

La rédaction néerlandaise du projet laisse à désirer. Elle devrait être revue.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontwerp bestaat uit een enig artikel dat aan de wet van 29 maart 1962 een titel V betreffende de Brusselse agglomeratie toevoegt, ten einde :

1° de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw in overeenstemming te brengen met de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten (nieuwe artikelen 78, 81, 83 en 84, 87 tot 94);

2° voor de Brusselse agglomeratie de procedure voor het opmaken van de plannen van aanleg te vereenvoudigen, inzonderheid door het advies van de bestendige deputatie of van de provinciegouverneur te vervangen door dat van de agglomeratieraad of van de agglomeratievoorzitter (nieuwe artikelen 79 en 80, 85 en 86), en door de bevoegdheden van de in artikel 19 bedoelde commissie van advies op te dragen aan de agglomeratie (nieuw artikel 82).

II. De Raad van State merkt op dat de ontwerpwet alleen op de Brusselse agglomeratie betrekking heeft. De bepalingen ervan zullen dus niet van rechtswege toepassing vinden op de andere, door de wet van 26 juli 1971 in het vooruitzicht gestelde agglomeraties, als die eenmaal georganiseerd zijn. Tenzij de wetgever uitdrukkelijk te kennen geeft dat hij het anders wil, vallen die agglomeraties dan onder het gemeen recht van de wet van 29 maart 1962.

III. Het ontwerp noemt zichzelf "gewestelijke wetsontwerp". Die benaming heeft hoegenaamd geen rechtsinhoud. Bovendien heeft zij het nadeel dat verwarring kan ontstaan met het begrip "gewest" in de zin van artikel 107quater van de Grondwet, dat trouwens nog niet in toepassing is gebracht overeenkomstig de in dat artikel bepaalde procedure.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

I. Voorgesteld wordt het opschrift van het ontwerp als volgt te lezen :

"Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, wat de Brusselse agglomeratie betreft".

II. Ter wille van de algemene overeenstemming redigere men de inleidende volzin van het enige artikel als volgt :

"Enig artikel.

De wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, gewijzigd bij de wetten van 22 april 1970 en 22 december 1970, wordt aangevuld met een titel V, luidend als volgt ...".

III. Voorgesteld wordt het opschrift van de ontworpen titel V als volgt te redigeren :

"Titel V. - Bijzondere bepalingen voor de Brusselse agglomeratie".

IV. Er is geen reden om de bepalingen van het ontwerp in twee hoofdstukken in te delen.

.../...

V. Bij artikel 78 is het volgende op te merken :

1. De inleidende volzin kan als volgt worden geredigeerd :

"Wanneer deze wet wordt toegepast op de Brusselse agglomeratie in de zin van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, wordt volgens het in die wet gemaakte onderscheid verstaan onder ...".

2. De tekst onder 1° is niet juist. Het probaatste middel om moeilijkheden te voorkomen is het opsommen van de wetsartikelen waarin bepaalde termen door andere moeten worden vervangen. Is dat niet mogelijk, dan zouden de teksten onder 1° tot 4° als volgt kunnen worden geredigeerd :

"1° "Gemeenten" : ofwel de Brusselse agglomeratie, ofwel de gemeenten die er deel van uitmaken;

2° "Gemeenteplannen" : ofwel ...

3° "Gemeenteraad" : ofwel ...

b) de gemeenteraad.

4° "College van burgemeester en schepenen" : ofwel ...

b) het college van burgemeester en schepenen".

3. De tekst onder 5° is overbodig. Met artikel 4, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 kan voor het regelen van die aangelegenheid worden volstaan terwijl de Koning anderzijds de bevoegdheden met betrekking tot de

.../...

ruimtelijke ordening en de stedebouw kan verdelen over de ministers die hij aanwijst;

VI. Bij artikel 79 zijn de volgende opmerkingen te maken :

1. Volgens het ontwerp zou voor de Brusselse agglomeratie worden afgeweken van het eerste lid van artikel 23 van de wet, in die zin dat het plan vergezeld zou gaan van het advies van de agglomeratieraad en niet van de adviezen van de commissie van advies, terwijl het anderzijds aan de minister zou worden gezonden zonder dat het aan de bestendige deputatie voor advies is voorgelegd.

Ook van het vierde lid van dat artikel zou worden afgeweken, in die zin dat er stilzwijgende goedkeuring zou zijn als de Koning binnen de gestelde termijn geen beslissing neemt.

Een stilzwijgende goedkeuring lijkt bezwaarlijk te passen in de regeling van artikel 23.

Niet zelden staat het stilzitten van de overheid met stilzwijgende goedkeuring gelijk in een toezichtregeling waarin een hogere overheid er de hand aan houdt dat een gedecentraliseerde overheid de wet niet schendt en de grenzen van haar autonomie niet overschrijdt en waarin de handeling van de gedecentraliseerde overheid op zichzelf volledig is, ongeacht op optreden van de toezichthoudende overheid.

.../...

De regeling van artikel 23 heeft niets uit te staan met administratief toezicht. Het artikel organiseert het tot stand brengen van een administratieve handeling waarbij het een aantal overheden, op verschillende niveaus, betrekt. Wanneer het plan, na een hele procedure, door de gemeenteraad is aangenomen, wordt het aan de bestendige deputatie voor advies en aan de Koning ter goedkeuring voorgelegd.

De goedkeuring door de Koning is geen handeling van toezicht, maar de laatste handeling in het tot stand brengen van de plannen, hetgeen bevestiging vindt in artikel 2, § 1, van de wet dat bepaalt : "De Koning verleent bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeenteplannen". Het is ondenkbaar dat een zodanige handeling zou kunnen worden afgeleid uit het stilzitten van de overheid, of dat deze door stil te zitten aan die handeling zou kunnen ontkomen.

Stilzwijgende goedkeuring is bovendien niet overeen te brengen met artikel 23, vijfde lid, dat bepaalt : "Het plan treedt in werking vijftien dagen na de bekendmaking van het koninklijk besluit tot goedkeuring bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad".

2. De inleidende volzin van artikel 79 zou nader moeten bepalen : "Voor de toepassing van deze wet op de Brusselse agglomeratie wordt artikel ... vervangen door ..." of : "In afwijking van artikel ... van deze wet ...".

.../...

VII. Het door het ontwerp voorgestelde artikel 80 is als volgt geredigeerd :

"De eerste helft van de gewestelijke raadgevende Commissie, voorzien door artikel 7 van de huidige wet, is paritair samengesteld uit afgevaardigden van de gewestelijke uitvoerende macht en uit leden van het Agglomeratiecollege".

Bij deze bepaling zijn de volgende opmerkingen te maken :

1° De "gewestelijke raadgevende Commissie", waarover deze bepaling het heeft, kan in de geest van het ontwerp alleen zijn de "streek"-"commissie van advies" die voor de Brusselse agglomeratie bevoegd zou zijn. De Koning heeft echter tot dusver geen enkele "streek" in de zin van hoofdstuk II van de wet van 29 maart 1962 aangewezen, en er bestaat er dus geen die met de Brusselse agglomeratie samenvalt of dezer grondgebied omvat.

2° Waar het ontwerp voorziet in de aanwezigheid van "afgevaardigden van de gewestelijke uitvoerende macht" doelt het op het "gewest" in de zin van de wet van 1 augustus 1974 en verwart het dat "gewest" met de in de wet van 29 maart 1962 bedoelde "streek". Anderzijds heeft geen enkele wetsbepaling een "gewestelijke uitvoerende macht" ingesteld.

VIII. Artikel 81 zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"In afwijking van artikel 14 van deze wet neemt de agglomeratie ...".

.../...

IX. In verband met artikel 82 moet worden opgemerkt dat artikel 19 van de wet van 29 maart 1962 voor sommige gemeenten of groepen van gemeenten voorziet in de oprichting van "commissies van advies".

De in deze bepaling bedoelde agglomeraties verschillen juridisch van die welke de wet van 26 juli 1971 heeft opgericht.

De commissies van advies, bedoeld in de artikelen 20, 21, 23, 24 en 49 van de wet van 29 maart 1962, zijn die welke zijn ingesteld door artikel 19.

De stellers van het ontwerp hebben de agglomeraties in de zin van de wet van 29 maart 1962 verward met de agglomeraties in de zin van de wet van 26 juli 1971.

Een orgaan van de agglomeratie in de zin van de wet van 26 juli 1971 zou slechts in de plaats kunnen worden gesteld van de commissie van advies die bij de agglomeraties in de zin van de wet van 29 maart 1962 is ingesteld, als die agglomeraties territoriaal noodzakelijk zouden samenvallen, hetgeen niet het geval is.

Vervolgens zou het niet voldoende zijn te zeggen dat die of die bevoegdheden aan de agglomeratie worden verleend; er zou duidelijk moeten worden gesteld welk orgaan van de agglomeratie bevoegd is om ze uit te oefenen.

X. In artikel 83 moet worden gelezen : "Wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 48 ...".

.../...

Ook moet worden gezegd of het advies van het agglomeratiecollege het advies van het college van burgemeester en schepenen vervangt dan wel of het erbij komt.

XI. In artikel 84 moet worden gelezen : "Wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 51 ...".

XII. Artikel 87 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De bevoegdheden die door artikel 58, vierde, vijfde en zesde lid, en door artikel 60 aan de gemeenteraad zijn verleend, worden door de agglomeratieraad uitgeoefend. De beslissingen van die raad zijn aan 's Konings toezicht onderworpen overeenkomstig artikel 56 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

XIII. Bij artikel 88 is het volgende op te merken : het betreft de toepassing op de Brusselse agglomeratie van artikel 65, § 3, van de wet van 29 maart 1962.

Aangezien deze bepaling niet slaat op de handelingen die in strijd zijn met de bijzondere plannen van aanleg, is het niet duidelijk voor welk geval de bevoegdheden zouden moeten worden verdeeld over de agglomeratieraad en het college van burgemeester en schepenen. De tekst zou derhalve meer klaarheid moeten geven.

XIV. In artikel 89 moet nader worden bepaald welke overheid bevoegd zal zijn om de beambten aan te wijzen aan wie de in de artikelen 64 en 66 bedoelde bevoegdheden zullen worden verleend.

.../...

Anderzijds zou het artikel beter als volgt worden geredigeerd :

"Behalve de beambten bedoeld in artikel 66, zijn de door ... aangewezen technische beambten van de agglomeratie overeenkomstig dat artikel bevoegd om de in de artikelen 64, 66, vierde lid, en 68, vijfde lid, bedoelde misdrijven op te sporen en in een proces-verbaal vast te stellen".

XV. Voorgesteld wordt artikel 92 als volgt te redigeren :

"De bevoegdheden die aan de gemeenten zijn verleend door artikel 70bis, worden door de agglomeratie uitgeoefend".

XVI. In artikel 94 dient nader te worden bepaald welke in artikel 76ter opgelegde verplichting ten laste van de agglomeratie zou komen. Op te merken valt dat deze bepaling de intercommunale vereniging of de gemeente wel toestaat maar niet verplicht, onder bepaalde voorwaarden in de plaats van de Staat te treden om sommige goederen af te kopen.

*

De redactie van de Nederlandse tekst van het ontwerp laat te wensen over en zou moeten worden herzien.

La chambre était composée de

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

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

M. VERSCHELDEN, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. VERLAINE, greffier.
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. CHARLIER, auditeur.

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

C. VERLAINE. J. MASQUELIN.