-1. DEC 1959
Coordinatie (2)

ADV. L. 6909/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e november 1959 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een amendement van het ontwerp van wet tot organisatie van de stedebouw en de ruimtelijke ordening, heeft de 13e november 1959 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 9 novembre 1959, d'une demande d'avis sur un amendement au projet de loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, a donné le 13 novembre 1959 l'avis suivant :

Bij dit ontwerp van amendement wordt artikel 18 (nu artikel 21) van het wetsontwerp nr 124 tot organisatie van de stedebouw en van de ruimtelijke ordening met een derde lid aangevuld. Volgens deze nieuwe bepaling wordt de Koning geacht de gemeentelijke plannen te hebben goedgekeurd, indien hij, binnen een bepaalde termijn, geen beslissing van niet-goedkeuring heeft betekend.

Het wettelijk vermoeden van goedkeuring voortvloeiende uit stilzwijgen is verenigbaar zowel met artikel 108 van de Grondwet als met de algemene beginselen van de administratieve voogdij; men kan trouwens sommige wetsbepalingen aanwijzen welke zodanig vermoeden vestigen (onder meer artikel 88 van de provinciewet).

Indien men derhalve op grond van de algemene rechtsbeginselen geen bezwaren kan maken bij deze bepaling, kan men toch niet verhelen dat zij in het onderhavig geval ernstige moeilijkheden zou doen rijzen.

De goedkeuring van de gemeentelijke plannen door de Koning is immers meer dan een zuivere voogdijmaatregel; zij alleen maakt het mogelijk de gemeentelijke plannen in de ruimtelijke ordening van het grondgebied in zijn geheel te integreren en vormt aldus een onmisbare schakel in de reeks van maatregelen die het wetsontwerp in uitzicht stelt met het oog op die ordening.

Artikel 2 bepaalt dat "de Koning bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeenteplannen verleent ...".

.../...

Die bepaling stemt overeen met het bepaalde van artikel 13, derde lid, en van artikel 14, tweede lid : de gemeentelijke plannen werken de aanduidingen en voorschriften van het streek- of gewestplan, zo dit bestaat, verder uit en wijzigen ze zo nodig.

De gemeentelijke plannen, en voornamelijk de bijzondere plannen van aanleg, hebben een grote weerslag op private rechten. Niet alleen is de uitreiking van de bouw- of verkavelingsvergunning afhankelijk van de voorschriften van deze plannen, maar deze voorschriften "kunnen door onteigening ten algemenen nutte ten uitvoer worden gelegd" (artikel 20).

Plannen van aanleg en onteigeningsplannen zijn nauw met elkaar verwant. De goedkeuring van een aanlegplan "kan afhankelijk worden gesteld van het voorleggen van een onteigeningsplan" (artikel 18). "Het koninklijk besluit kan tegelijk op het plan van aanleg en op het bijbehorend onteigeningsplan betrekking hebben" (artikel 21). "Wanneer het onteigeningsplan en het plan van aanleg terzelfdertijd worden opgemaakt, zijn beide samen aan dezelfde formaliteiten onderworpen. De te vervullen formaliteiten zijn die welke voor het plan van aanleg zijn voorgeschreven" (artikel 23).

Men zou vergeefs in de Belgische wetgeving naar een voorgaande zoeken waarin de door de ondergeschikte machten genomen beslissingen tot onteigening uitvoerbaar zijn zonder uitdrukkelijke goedkeuring van de Regering. De goedkeuring is een kostbare waarborg voor de particulieren. De noodzakelijkheid van een onteigeningsbesluit wordt overigens door het ontwerp klaarblijkelijk gehandhaafd (zie onder meer de artikelen 21, 29, tweede lid, en 34).

Een verschillende regeling inzake goedkeuring voor de aanlegplannen en voor de onteigeningsplannen zou ernstige bezwaren doen rijzen van administratief standpunt uit. Welke van beide regelingen moet worden toegepast, wanneer een aanlegplan onteigeningen in uitzicht stelt ? Kan de stilzwijgende goedkeuring alsdan enkel aan de voorschriften van het plan bindende kracht geven, terwijl de onteigeningen, die een noodzakelijk gevolg van deze voorschriften zijn, niet uitvoerbaar zouden zijn ?

Uit andere bepalingen nog blijkt dat het koninklijk besluit tot goedkeuring van de gemeentelijke plannen een formaliteit is, waaraan gewichtige gevolgen zijn verbonden. Artikel 14, laatste lid, onder meer luidt als volgt : "De goedkeuring van het bijzonder plan door de Koning brengt vrijstelling mede van alle andere wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen".

Uit deze overwegingen blijkt dat stilzwijgende goedkeuring van de gemeentelijke plannen, hoewel in rechte aanvaardbaar, bezwaarlijk met het algemeen stelsel van het ontwerp overeen te brengen is.

Wat de vorm betreft, is het verkieslijk de oorspronkelijke tekst van artikel 18, eerste lid, ongewijzigd te laten.

Ten slotte verlieze men niet uit het oog dat de koninklijke besluiten tot goedkeuring van de plannen in het Staatsblad moeten worden bekendgemaakt; mochten de

.../...

gemeentelijke plannen bindende kracht kunnen krijgen, zonder uitdrukkelijke goedkeuring door de Koning, dan ware het noodzakelijk een gelijkwaardige wijze van bekendmaking van de stilzwijgende goedkeuring voor te schrijven; artikel 18 (nu artikel 21) van het ontwerp zou dan in die zin moeten worden gewijzigd.

Le projet d'amendement tend à compléter par un alinéa 3 l'article 18 (devenu l'article 21) du projet de loi n°124 organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Selon cette nouvelle disposition, le Roi est censé avoir approuvé les plans communaux, s'il n'a pas notifié une décision d'improbation dans un délai déterminé.

La présomption légale d'approbation tacite est compatible, tant avec l'article 108 de la Constitution qu'avec les principes généraux de la tutelle administrative; il existe du reste des exemples de dispositions légales qui établissent cette présomption (l'article 88 de la loi provinciale notamment).

Si donc cette disposition ne soulève pas d'objections sur le plan des principes généraux du droit, on ne saurait cependant se dissimuler qu'elle susciterait en l'espèce de sérieuses difficultés.

L'approbation des plans communaux par le Roi est, en effet, plus qu'une simple mesure de tutelle administrative; elle seule rend possible l'intégration des plans communaux dans l'aménagement d'ensemble du territoire et elle forme par là un maillon indispensable dans la série de mesures qu'envisage le projet de loi en vue de cet aménagement.

L'article 2 porte que "le Roi confère la force obligatoire aux plans régionaux, de secteurs et communaux ... ".

.../...

Cette disposition correspond à celle des articles 13, alinéa 3, et 14, alinéa 2 : les plans communaux précisent et, au besoin, modifient les indications et stipulations du plan régional ou de secteur, s'il en existe.

Les plans communaux, et principalement les plans particuliers d'aménagement,ont de profondes répercussions sur les droits privés. Non seulement l'octroi de l'autorisation de bâtir ou de lotir est tributaire des prescriptions des dits plans, mais ces prescriptions "sont susceptibles d'être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique" (article 20).

Les plans d'aménagement et les plans d'expropriation sont étroitement apparentés. L'approbation d'un plan d'aménagement "peut être subordonnée à la production d'un plan d'expropriation" (article 18). "L'arrêté royal peut concerner simultanément le plan d'aménagement et le plan d'expropriation qui s'y rapporte" (article 21). "Lorsque le plan d'expropriation est dressé en même temps que le plan d'aménagement, ils sont soumis ensemble aux mêmes formalités. Ces formalités sont celles qui sont prescrites pour le plan d'aménagement" (article 23).

C'est en vain que l'on chercherait dans la législation belge un précédent en vertu duquel les décisions d'expropriation prises par les pouvoirs subordonnés seraient exécutoires sans l'approbation expresse du Gouvernement.L'approbation est une précieuse garantie pour les particuliers.La nécessité d'un arrêté d'expropriation est, au surplus, clairement maintenue par le projet (voir notamment les articles 21,29,alinéa 2, et 34).

L'existence de réglementations distinctes en matière d'approbation des plans d'aménagement d'une part et d'approbation des plans d'expropriation, d'autre part, présenterait des inconvénients majeurs du point de vue administratif. Laquelle des deux réglementations faudrait-il appliquer lorsqu'un plan d'aménagement prévoit des expropriations ? Ne faudrait-il alors, en vertu de l'approbation tacite, conférer la force obligatoire qu'aux seules prescriptions du plan, tandis que les expropriations, qui sont le corollaire obligé de ces prescriptions, ne pourraient recevoir exécution ?

Il résulte d'autres dispositions encore que l'arrêté royal d'approbation des plans communaux est une formalité dont les effets sont considérables. L'article 14, dernier alinéa, notamment, dispose que : "L'approbation du plan particulier par le Roi entraîne la dispense de toutes autres formalités légales en matière de plans d'alignement".

Il ressort de ces considérations que l'approbation tacite des plans communaux, bien que juridiquement admissible, ne se concilie guère avec le système général du projet.

Quant à la forme, il serait préférable de maintenir tel quel le texte originaire de l'article 18, alinéa 1er.

.../...

Pour le surplus, il importe de ne pas perdre de vue, que les arrêtés royaux d'approbation des plans doivent être publiés au Moniteur ;si les plans communaux pouvaient acquérir force obligatoire sans l'approbation expresse du Roi, il serait indispensable de prescrire un mode équivalent de publication de l'approbation tacite; l'article 18 (devenu l'article 21) du projet devrait alors être modifié dans ce sens.

De kamer was samengesteld uit

De Heren :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, voorzitter
Les Heren :		conseiller d'Etat, président,
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,
	K. MEES,	conseillers d'Etat,
	F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	G. VAN HECKE,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, griffier.
Madame :		greffier adjoint, greffier.

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

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

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

Le rapport a été présenté par M. J. HOEFFLER, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.