ML. - 1 - L. 7898/2.

19. APR 1962

KONINKRIJK BELGIE. Coordinatie (2) ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 12e april 1962 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de behandeling van de bouwaanvragen", heeft de 13e april 1962 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 12 avril 1962, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "sur l'instruction des demandes de permis de bâtir". a donné le 13 avril 1962 l'avis suivant :

Het eerste lid van de aanhef dient te worden gelezen als volgt :

"Gelet op de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, inzonderheid op artikel 54 ; ".

In artikel 1, eerste lid, moeten de woorden "van voornoemde wet" worden vervangen door de woorden "van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw".

In artikel 2 moeten na de woorden "artikel 17" de woorden "van de wet" worden ingevoegd.

\+

\+ \+

Artikel 1 van het ontwerp verwijst terecht naar de twee gevallen waarin er noch een bijzonder plan van aanleg, noch een verkaveligsplan waarvoor naar behoren vergunning is verleend, bestaat, ofschoon artikel 45 van de wet in het algemeen betrekking heeft op het geval dat er geen bijzonder plan van aanleg is.

.../...

De in artikel 46 van de wet voorgeschreven procedure is immers, krachtens het derde lid van dat artikel, van toepassing wanneer het gebouw moet worden opgetrokken binnen de omtrek van een behoorlijk vergunde verkaveling. Hieruit volgt dat, zo er geen behoorlijk vergund verkavelingsplan bestaat, de in artikel 45 vastgestelde procedure moet worden gevolgd.

\+

\+ +

Artikel 1, eerste en derde lid, bepaalt termijnen voor het verzenden van het dossier door het schepencollege aan de gemachtigde ambtenaar en voor het verzenden van het advies van de gemachtigde ambtenaar aan de gemeente.

De eerste van deze termijnen is een termijn van orde ; de tweede daarentegen is een op straffe van verval voorgeschreven termijn ; artikel 1, derde lid, luidt immers als volgt :

"Het advies van de gemachtigde ambtenaar, bedoeld in artikel 45 van de wet, moet de gemeente geworden binnen vijfendertig dagen te rekenen van de datum waarop die ambtenaar het dossier heeft ontvangen, zoniet wordt dat advies geacht gunstig te zijn".

Het eerste lid van artikel 45 van de wet bepaalt echter :

"Zolang ... kan de vergunning niet worden verleend dan op eensluidend advies van de door de Minister gemachtigde ambtenaar of ambtenaren van het Bestuur van de stedebouw en de ruimtelijke ordening, verder "de gemachtigde ambtenaar" genoemd.

.../...

Dit zelfde artikel van de wet voegt er in een vierde lid aan toe :

"De vergunning moet het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar overnemen. De aanvrager is gehouden de in dat advies gestelde voorwaarden in acht te nemen".

Uit deze tekst blijkt dat het advies van de gemachtigde ambtenaar uitdrukkelijk moet worden gegeven. De vergunning moet immers het beschikkend gedeelte van dat advies overnemen : zij kan derhalve alleen op geldige wijze worden afgegeven indien dat advies werkelijk schriftelijk is medegedeeld.

Het ontwerp-koninklijk besluit strekt er echter toe, de omgekeerde regeling te huldigen : is geen advies gegeven binnen de voorgeschreven termijn, dan staat zulks gelijk met een gunstig advies.

Deze oplossing was voorgesteld in het ontwerp van wet : hierin kwam immers een artikel 48 voor, waarvan het eerste lid bepaalde :

"Indien de gemachtigde ambtenaar zijn advies niet geeft binnen de hem bij artikel 45 gestelde termijnen, wordt het advies geacht gunstig te zijn" (Gedr.St. Senaat, 1958-1959, nr 124, blz. 106).

Bij het onderzoek in de Senaatscommissie is dit artikel geschrapt.

.../...

Uit het verslag van de commissie blijkt echter dat deze schrapping als volgt te verantwoorden is :

"Er van uitgaande dat de wet hoofdzakelijk de rechten en plichten van de particulieren ten opzichte van de administratie diende te regelen, hebben uw commissies het aan de Koning willen overlaten te bepalen, hoe en in welke vorm de betrekkingen tussen de verschillende administraties onderling moeten verlopen" (Gedr.St. Senaat, 1959-1960, nr 275, blz. 67).

Tijdens de bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Minister van Openbare Werken de oplossing voorgestaan, dat het advies van de gemachtigde ambtenaar als gunstig zou worden beschouwd, indien de gemeente het niet binnen vijfendertig dagen mocht hebben ontvangen . Hiertegen heeft de vergadering geen bezwaar gemaakt (zie Handelingen, Kamer, verg. van dinsdag 13 maart 1962, blz. 24).

De tijdens de parlementaire voorbereiding tot uiting gekomen voornemens stemmen dus niet overeen met de stellige tekst van de wet.

De vraagt rijst echter of die tekst niet hoe dan ook moet primeren.

.../...

Het gaat immers in de eerste plaats om een duidelijk tekst die, als zodanig, voor geen interpretatie vatbaar is. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen zou een beroep op de parlementaire voorbereiding derhalve uitgesloten zijn.

Anderzijds bestaat er een uit de tekst afgeleide reden die beslissend lijkt : de bouwvergunning zou, bij gemis van een uitdrukkelijk advies van de gemachtigde ambtenaar, niet kunnen worden afgegeven volgens de in artikel 45 van de wet voorgeschreven vormen.

De in artikel 1, derde lid, van het ontwerp-koninklijk besluit bepaalde termijn kan dus ongetwijfeld blijven bestaan als termijn van orde,maar het zinsdeel "zo niet wordt dat advies geacht gunstig te zijn" heeft slechts een uiterst broze rechtsgrond.

Ter voorkoming van geschillen die onvermijdelijk zouden oprijzen, lijkt het derhalve verkieslijk geen oplossing te kiezen die niet de minste steun zou vinden in de tekst zelf van de wet.

\+

\+ \+

Om beter aan te tonen welke de aard is van de termijn die aan de gemachtigde ambtenaar wordt opgelegd om de in artikel 46 van de wet bedoelde schorsingsbevoegdheid uit te oefenen, ware het verkieslijk artikel 2, tweede lid, van het ontwerp te lezen als volgt :

.../...

"Van het in artikel 46 van de wet bedoelde schorsingsbesluit wordt op straf van nietigheid door de gemachtigde ambtenaar aan het college en aan de aanvrager kennis gegeven binnen de vijftien dagen na de verzending van de in het eerste lid bedoelde aangetekende brief.

\+

\+ +

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt, dat het besluit in werking treedt tien dagen nadat het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Deze bepaling lijkt niet in overeenstemming met de spoed die gemoeid is met de verordeningsbepalingen ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962.

Het verdient derhalve aanbeveling te bepalen, dat het besluit in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Bovendien zou artikel 3, zoals gebruikelijk is, in twee afzonderlijke bepalingen moeten worden gesplitst.

L'alinéa 1er du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment l'article 54;".

A l'article 1er, alinéa 1er, il y a lieu de remplacer l'expression "de la loi susdite" par l'expression "de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme".

A l'article 2, il convient d'ajouter les mots "de la loi" après les mots "article 17".

\+

\+ \+

C'est à juste titre que l'article 1er du projet se réfère à la double hypothèse où il n'existe ni plan particulier d'aménagement, ni plan de lotissement dûment autorisé, bien que l'article 45 de la loi se rapporte d'une manière générale au cas où il n'existe pas de plan particulier d'aménagement.

En effet, la procédure prévue à l'article 46 de la loi est applicable, en vertu de son alinéa 3, lorsque la construction doit être édifiée dans le périmètre d'un lotissement dûment autorisé. Il en résulte que lorsqu'il n'existe pas de plan de lotissement dûment autorisé, il faut en revenir à la procédure réglée par l'article 45.

.../...

Le projet fixe, à l'article 1er, alinéas 1er et 3, des délais pour la transmission du dossier par le collège échevinal au fonctionnaire délégué et pour la transmission de l'avis du fonctionnaire délégué à la commune.

Le premier de ces délais est un délai d'ordre; le second est, au contraire, un délai prescrit à peine de déchéance; l'article 1er, alinéa 3, est, en effet, libellé comme suit :

"L'avis du fonctionnaire délégué visé à l'artiole 45 de la loi doit parvenir à la commune dans les trente-cinq jours de la date à laquelle ce fonctionnaire a reçu le dossier, faute de quoi cet avis est réputé favorable".

Or, l'article 45 de la loi dispose, en son alinéa 1er, que :

"Le permis ne peut être délivré que de l'avis conforme du ou des fonctionnaires de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, délégués par le Ministre et désignés plus loin sous le titre de "le fonctionnaire délégué".

Ce même article de la loi précise, en son alinéa 4, que :

"Le permis doit reproduire le dispositif de l'avis donné par le fonctionnaire délégué. Le demandeur est tenu de respecter les conditions prescrites par cet avis".

.../...

Il ressort de ce texte que l'avis du fonctionnaire délégué doit être exprès. Le permis doit, en effet, reproduire le dispositif de cet avis : il ne peut, dès lors, être valablement délivré que si cet avis a été effectivement communiqué par écrit.

Or, le projet d'arrêté royal tend à consacrer le système inverse : l'absence d'avis délivré dans le délai prescrit équivaut à un avis favorable.

Cette solution avait été proposée dans le projet de loi : celui-ci comportait, en effet, un article 48 dont l'alinéa 1er disposait que :

"Si le fonctionnaire délégué ne se prononce pas dans les délais qui lui sont impartis par l'article 45, son avis est présumé favorable" (Doc. Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 106).

Cet article a été supprimé lors de l'examen en commission du Sénat.

Il ressort, toutefois, du rapport de la commission que cette suppression trouve sa justification dans les considérations suivantes :

"Partant du principe que la loi devait contenir essentiellement les dispositions réglant les droits et devoirs de particuliers à l'égard de l'administration, vos Commissions ont réservé au Roi le soin de régler comment seraient coordonnés les rapports des diverses administrations entre elles et dans quelle forme ils se produiraient" (Doc. Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 67).

.../...

Lors des débats à la Chambre des Représentants, la solution selon laquelle l'avis du fonctionnaire délégué serait présumé favorable lorsqu'il n'aurait pas été reçu par la commune dans les trente-cinq jours,a été préconisée par le Ministre des Travaux publics et elle n'a suscité aucune objection de la part de l'assemblée (cfr. Annales Chambre, séance du mardi 13 mars 1962, p. 24).

Les intentions exprimées lors des travaux préparatoires ne sont donc pas en concordance avec le texte formel de la loi.

La question se pose, néanmoins, de savoir si celui-ci ne doit pas prévaloir en tout état de cause.

Tout d'abord, en effet, il s'agit là d'un texte clair qui, comme tel, ne se prête à aucune interprétation. Conformément aux principes généraux du droit, le recours aux travaux préparatoires serait, dès lors, exclu.

De plus, il existe une raison déduite du texte qui paraît décisive : la délivrance du permis de bâtir ne pourrait s'opérer selon les formes prescrites par l'article 45 de la loi en l'absence d'un avis exprès du fonctionnaire délégué.

.../...

Dans ces conditions, le délai prévu à l'article 1er, alinéa 3, du projet d'arrêté royal peut, sans aucun doute, subsister à titre de délai d'ordre, mais le membre de phrase "faute de quoi cet avis est réputé favorable" ne trouve qu'un fondement légal extrêmement fragile.

Afin d'éviter des controverses qui ne manqueraient pas de surgir, il semble, dès lors, préférable de ne pas recourir à une solution qui ne trouverait aucun appui dans le texte même de la loi.

\+

\+ +

Afin de mieux déterminer la nature du délai imparti au fonctionnaire délégué pour exercer le pouvoir de suspension prévu à l'article 46 de la loi, il serait préférable de rédiger comme suit l'article 2, alinéa 2, du projet :

"L'arrêté de suspension prévu par l'article 46 de la loi doit, à peine de nullité, être notifié au collège et au demandeur par le fonctionnaire délégué dans les quinze jours de l'envoi de la lettre recommandée prévue à l'alinéa 1er".

\+

\+ +

.../...

L'article 3 du projet prévoit que l'arrêté entrera en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au Moniteur belge.

Cette disposition ne paraît pas concorder avec l'urgence que présentent les dispositions réglementaires destinées à permettre l'exécution de la loi du 29 mars 1962.

Il serait dono préférable de prévoir que l'arrêté entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur.

L'article 3 devrait, de plus, conformément à l'usage, être scindé en deux dispositions distinctes.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	F. LEPAGE,	raadsheer van State,	voorzitter
Messieurs :		conseiller d'Etat,	président
	H. BUCH,	raadsheren van State,	
	G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat,	
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. G. VAN BUNNEN.

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

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.