KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 16e januari 1978 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het uitvoeren van alle werken tot oprichting, versterking en onderhoud van dijken en tot aanleg en aanpassing van gecontroleerde overstromingsbekkens", heeft de 27e januari 1978 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 16 janvier 1978, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à l'exécution de tous travaux de construction, de consolidation et d'entretien des digues ainsi que de tous travaux d'aménagement et d'adaptation de bassins d'inondation contrôlée", a donné le 27 janvier 1978 l'avis suivant :

Het is een regel van behoorlijk bestuur dat een ontwerp van wet waarbij de vrederechter met een nieuwe bevoegdheid wordt bekleed, ook door de Minister van Justitie wordt voorgedragen en ondertekend.

*

Het opschrift van een wet of besluit hoeft niet lang te zijn. Naar het voorbeeld van de Arbeidswet van 16 maart 1971 wordt volgend opschrift voorgesteld :

"Ontwerp van Dijkenwet".

*

In artikel 1 van het ontwerp is het voor een goede lezing van het ontwerp niet nodig een omschrijving te geven van de termen "polders" en "erkend poldergebied". Voor het overige kan het artikel korter worden gesteld als volgt :

"Artikel 1.-

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

a) bandijk : iedere verhoging die langs een aan het getij onderhevige open waterloop of landinwaarts is aangebracht om de hoogste waterstand in die waterloop te keren;

.../...

b) binnendijk : iedere andere verhoging die niet rechtstreeks aan het water ligt en aangebracht is om de overstroming te beperken wanneer de bandijk het begeeft;

c) gecontroleerde overstromingsbekkens : door bandijken en binnendijken begrensde gebieden die bij een vooraf aanvaarde stormvloedstand worden overstroomd;

d) de Minister : de Minister onder wie de bevaarbare waterlopen ressorteren".

*

Uit artikel 2 van het ontwerp komt onvoldoende duidelijk tot uiting dat de wet van toepassing is op de bandijken, binnendijken en overstromingsbekkens, ongeacht wie daarvan eigenaar is. Volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"Artikel 2.-

De bepalingen van deze wet zijn van toepassing, ongeacht tot wiens eigendom zij behoren, op de bandijken, de binnendijken en de gecontroleerde overstromingsbekkens, gelegen in de zones die door de Koning met toepassing van de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders zijn bepaald".

*

.../...

Volgens artikel 3 van het ontwerp is de Minister ertoe gemachtigd allerhande werken aan de dijken uit te voeren ten bezware van de begroting van zijn departement "overeenkomstig de door hem vastgestelde modaliteiten".

Het is meer in de lijn van de grondwettelijke verdeling van bevoegdheid dat bedoelde reglementeringsmacht aan de Koning wordt toegekend. Men leze het artikel dan ook als volgt :

"Artikel 3.-

Onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, is de Minister ertoe gemachtigd ten bezware van de begroting van zijn departement alle werken uit te voeren tot verhoging, versterking en onderhoud van de in artikel 2 bedoelde dijken, evenals tot de bouw van nieuwe ban- en binnendijken en tot de aanleg of aanpassing van gecontroleerde overstromingsbekkens".

*

Artikel 4 van het ontwerp stelt als regel dat met de uitvoering van de werken pas mag begonnen worden nadat de eigenaars en de huurders van de betrokken gronden verwittigd zijn. Naast eigenaars en huurders kunnen nog andere personen, die houder zijn van een zakelijk recht, bij de aangelegenheid belang hebben. Het past de verplichting van informatie dan ook ruimer te stellen met, wat de huurders betreft, de beperking dat alleen moeten verwittigd worden zij die als dusdanig bij het bestuur bekend zijn.

In het artikel is voorts nog bepaald dat in dringende gevallen met de uitvoering van de werken een aanvang mag worden genomen, onmiddellijk nadat de burgemeesters van de betrokken gemeenten bij een ter post aangetekende brief verwittigd zijn. Een zodanige vorm van kennisgeving lijkt niet geëigend te zijn voor een communicatie tussen besturen en kan hinderend zijn in geval van dringende spoed. Voor het artikel wordt volgende lezing voorgesteld :

"Artikel 4.-

Met de uitvoering van de werken mag pas een aanvang worden gemaakt dertig dagen nadat de eigenaars, de houders van een zakelijk recht en, voor zover zij door het bestuur gekend zijn, de huurders van de gronden waarop de werken worden uitgevoerd, bij een ter post aangetekende brief verwittigd zijn.

In dringende gevallen kan de Minister toestaan dat met de uitvoering van de werken wordt begonnen, onmiddellijk nadat aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten daarvan kennis is gegeven".

*

In artikel 5 van het ontwerp past het de lasten te omschrijven die voortvloeien uit de erfdienstbaarheid tot algemeen nut waarmee de erven, die bij de uitvoering van de werken betrokken zijn, worden bezwaard. Dienomtrent kan bij wijze van voorbeeld gewezen worden op het bepaalde in artikel 17 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen.

.../...

Voorts is niet duidelijk of, wanneer de eigenaar erom verzoekt, de Staat al dan niet gehouden is tot overname van de grond die voor het realiseren van een nieuw dijkprofiel nodig is.

In de Franse versie is, in artikel 5, de tekst die moet overeenstemmen met de bepaling "Wanneer geen overeenkomst wordt bereikt voor een aankoop in der minne wordt de betwisting geregeld volgens het bepaalde in artikel 10", niet opgenomen. Deze discrepantie moet worden weggewerkt.

*

Om redenen van duidelijkheid stelle men het tweede lid van artikel 6 als volgt :

"De onteigeningen geschieden overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van de wet van 26 juni 1962 betreffende de onteigeningen ten algemene nutte en de concessies van de bouw van de autosnelwegen".

*

In artikel 7 leze men :

"... wanneer de realisatie van de in artikel 3 bedoelde werken een waardevermindering van een onroerend goed tot gevolg heeft ...".

*

.../...

In fine van artikel 9 van het ontwerp vervange men de woorden "als van derden" door "als van andere benadeelden".

*

Artikel 10 van het ontwerp wijst de rechter aan die bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen omtrent de vergoeding van de schade, bedoeld in de artikelen 7 en 9. Vermits bij die betwistingen geen eigendomsoverdracht van onroerende goederen betrokken is, past het niet te verwijzen naar de bepalingen van de onteigeningswet.

Artikel 10 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 10.-

Ongeacht het bedrag van de vordering, neemt de vrederechter van de plaats waar de werken uitgevoerd zijn kennis van de geschillen betreffende de vergoeding van de schade, bedoeld in de artikelen 7 en 9".

Gelet op de coördinerende aard van het Gerechtelijk Wetboek, verdient het aanbeveling de opsomming in artikel 591 van dat Wetboek met een overeenstemmende bepaling aan te vullen, welke wijzigingsbepaling achteraan in het ontwerp haar plaats vindt.

*

.../...

In fine van artikel 13 leze men : "... tot de dijken ook wanneer ze geen eigendom zijn van het Rijk".

*

Naar luid van artikel 15 van het ontwerp kan een verbod worden opgelegd om te bouwen, om een grond te gebruiken voor het plaatsen van een of meer vaste inrichtingen, om een bestaande woning te herbouwen of te verbouwen in een overstroombaar gebied dat nog niet als dusdanig afgebeeld is in een streek- of gewestplan. Het ontwerp voegt daaraan toe dat het verbod dezelfde bindende en verordenende kracht heeft als de ontwerpen van streek- en gewestplannen vermeld in de wetgeving betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedebouw. Laatst bedoelde bepaling is vrij omslachtig. Het volstaat het tweede lid van artikel 15 te stellen als volgt :

"Het ministerieel besluit schorst de uitwerking van de andersluidende voorschriften van de vastgestelde of goedgekeurde plannen van aanleg".

*

De artikelen 16, 17 en 18 van het ontwerp bevatten toezichts- en strafbepalingen.

Het bepaalde in artikel 18 is niet meer dan een herhaling van de strafregel die in artikel 289 van het Strafwetboek is opgenomen; artikel 18 mag dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

.../...

Volgens artikel 17 van het ontwerp wordt overtreding van de wet met een politiestraf strafbaar gesteld. Er is geen vaste regel omtrent de strafmaat. Wel is het ongewoon dat de overtreding van een bijzondere wet van niet gering belang slechts met een politiestraf wordt gestraft. Mocht de Regering in een hogere straf voorzien, dan dient zij oog te hebben voor het bepaalde in artikel 100 van het Strafwetboek.

Onder dat voorbehoud wordt voor de artikelen 16 en 17 volgende redactie in overweging gegeven :

"Artikel 16.-

Onverminderd de plichten van de officieren van gerechtelijke politie, zijn de in artikel 13 bedoelde ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan en met de opsporing en de vaststelling van overtreding van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten. De processen-verbaal die zij opstellen hebben bewijskracht tot het tegendeel is bewezen.

Artikel 17.-

Overtreding van deze wet en van de uitvoeringsbesluiten ervan wordt gestraft met een gevangenisstraf van één dag tot zeven dagen en met een geldboete van één frank tot vijfentwintig frank, of met één van die straffen alleen.

.../...

Bij herhaling binnen een jaar na een vorige veroordeling, kan de straf op het dubbel van het maximum worden gebracht".

*

Aansluitende op de opmerking onder artikel 10, zou het ontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling luidende als volgt :

"Artikel ... .-

Artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met de volgende bepaling :

"19° van de geschillen als bedoeld in artikel 10 van de Dijkenwet van ...".

*

Het ontwerp biedt de gelegenheid om het decreet van 13 fructidor jaar XIII waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken met de zorg over de dijken van stromen, rivieren en waterlopen wordt belast, aan te passen. Daartoe zou het volstaan in artikel 1 van genoemd decreet de woorden "des digues sur les fleuves, les rivières, les torrents" te schrappen.

Tevens dient de Regering na te gaan of er geen aanleiding is om te voorzien in de opheffing van de artikelen 33 en 34, eerste lid, van de wet van

.../...

16-26 september 1807 betreffende het droogleggen van moerassen, welke bepalingen volgens een arrest van 1 maart 1851 van het Hof van Cassatie nog steeds zouden gelden (Pas. 1851, I, 414).

*

Het ontwerp is ingedeeld in negen onderverdelingen. Zij dragen wel een opschrift maar worden niet als hoofdstukken vermeld. Een indeling in hoofdstukken is bestemd om de leesbaarheid van de tekst te bevorderen. Een te sterke onderverdeling als in dit ontwerp voorgesteld, draagt niet bij tot zodanige bevordering van leesbaarheid. In het onderhavige geval kan van elke indeling zonder bezwaar worden afgezien.

Une règle de bonne administration veut qu'un projet de loi qui attribue au juge de paix de nouvelles compétences soit également proposé et contresigné par le Ministre de la Justice.

*

L'intitulé d'une loi ou d'un arrêté peut se passer d'être long. A l'exemple de la loi sur le travail du 16 mars 1971, il est proposé de libeller l'intitulé comme suit :

"Projet de loi sur les digues".

*

Il n'est pas nécessaire pour la bonne compréhension du projet de donner à l'article 1er une définition des termes "polders" et "circonscription poldérienne reconnue". Pour le surplus, l'article gagnerait en concision s'il était rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

a) digue capitale : tout remblai édifié le long d'un cours d'eau libre soumis à marée ou à l'intérieur des terres en vue de contenir les plus fortes crues de ce cours d'eau;

b) digue intérieure : tout autre remblai ne bordant pas directement le cours d'eau, édifié dans le but de limiter l'inondation en cas de rupture de la digue capitale;

.../...

c) bassins d'inondation contrôlée : zones délimitées par des digues capitales et des digues intérieures, qui sont inondées en cas d'un niveau de tempête admis à l'avance;

d) le Ministre : le Ministre dont relèvent les voies navigables".

*

Il ne ressort pas à suffisance de l'article 2 du projet que la loi s'applique aux digues capitales, aux digues intérieures et aux bassins d'inondation quel qu'en soit le propriétaire. Le Conseil d'Etat suggère le texte suivant :

"Article 2.-

Les dispositions de la présente loi sont applicables, quelqu'en soit le propriétaire, aux digues capitales, digues intérieures et bassins d'inondation contrôlée qui sont situés dans les zones déterminées par le Roi en application de la loi du 3 juin 1957 relative aux polders.

*

L'article 3 du projet habilite le Ministre à exécuter aux digues, à charge du budget de son département, toutes sortes de travaux "suivant les modalités qu'il détermine".

Il est plus conforme au règlement constitutionnel des compétences d'attribuer ce pouvoir réglementaire au Roi. On rédigera, dès lors, l'article comme suit :

.../...

"Article 3.-

Dans les conditions déterminées par le Roi, le Ministre est habilité, à exécuter à charge du budget de son département tous travaux d'exhaussement, de consolidation et d'entretien des digues visées à l'article 2, ainsi que tous travaux de construction de nouvelles digues capitales et intérieures et d'aménagement ou d'adaptation de bassins d'inondation contrôlée".

*

L'article 4 du projet établit la règle que l'exécution des travaux ne peut être entamée qu'après que les propriétaires et les locataires des terrains concernés en auront été avertis. Outre les propriétaires et locataires, d'autres personnes encore, titulaires d'un droit réel, peuvent être intéressées. Il convient, dès lors, d'élargir l'obligation d'information, étant entendu toutefois, en ce qui concerne les locataires, que seules doivent être averties les personnes qui sont connues en cette qualité de l'administration.

L'article dispose en outre qu'en cas d'urgence, l'exécution des travaux peut être entamée dès que les bourgmestres des communes intéressées en auront été informés par lettre recommandée à la poste. Ce mode de notification ne paraît pas approprié à une communication entre administrations et peut, en cas d'urgence, se révéler de nature à entraver la bonne marche des choses. Il est proposé de rédiger l'article comme suit :

.../...

"Article 4.-

L'exécution des travaux peut être entamée au plus tôt trente jours après que les propriétaires, les titulaires d'un droit réel et, pour autant qu'ils soient connus de l'administration, les locataires des terrains où les travaux sont réalisés en auront été avertis par lettre recommandée à la poste.

En cas d'urgence, le Ministre peut autoriser que l'exécution des travaux soit entamée dès que les bourgmestres des communes intéressées en auront été avisées".

*

A l'article 5 du projet, il y aurait lieu de préciser la nature des charges que comporte la servitude d'utilité publique grevant les fonds affectés par l'exécution des travaux. On peut, à cet égard, citer à titre d'exemple la disposition de l'article 17 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables.

Il ne se dégage pas non plus du texte si, en cas de demande du propriétaire, l'Etat sera tenu ou non de reprendre le terrain nécessaire à la réalisation d'un nouveau profil de digue.

Enfin, on ne trouve pas dans la version française d'équivalent au texte figurant à l'alinéa 2 de la version néerlandaise de l'article 5. Il importe d'éliminer cette discordance.

*

.../...

Par souci de clarté, il conviendrait de rédiger l'alinéa 2 de l'article 6 comme suit :

"Les expropriations sont réalisées conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 26 juin 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes".

*

A l'article 7, il faut lire :

"... lorsque la réalisation des travaux visés à l'article 3 entraîne la dépréciation d'un bien immeuble".

*

A l'article 9 du projet, il y a lieu de remplacer les mots "ou éventuellement les tiers" par les mots "ainsi que les autres personnes lésées".

*

L'article 10 du projet désigne le juge compétent pour connaître des contestations relatives à la réparation du dommage visé aux articles 7 et 9. Aucune translation de propriété de biens immeubles n'intervenant dans ces contestations, il n'y a pas lieu de se référer aux dispositions de la loi sur l'expropriation.

Il vaudrait mieux libeller l'article 10 comme suit :

.../...

"Article 10.-

Le juge de paix du lieu où sont exécutés les travaux connaît des contestations relatives à la réparation du dommage visé aux articles 7 et 9, quel que soit le montant de la demande".

Etant donné le rôle coordinateur joué par le Code judiciaire, il se recommande de compléter l'énumération figurant à l'article 591 de ce Code par une disposition correspondante, disposition modificative qui trouvera sa place à la fin du projet.

*

A la fin de l'article 13, il convient d'écrire : "... aux digues, même lorsqu'elles n'appartiennent pas à l'Etat".

*

Aux termes de l'article 15 du projet, il sera possible d'interdire, dans une zone inondable non encore figurée comme telle sur un plan régional ou de secteur, toute construction, toute utilisation d'un terrain en vue du placement d'une ou de plusieurs installations fixes, ainsi que toute reconstruction ou transformation d'habitations existantes. L'article ajoute en son alinéa 2 que l'interdiction aura la même force obligatoire et réglementaire que les projets de plans régionaux ou de secteur visés dans la législation organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette disposition est assez prolixe. Elle peut se réduire à ce qui suit :

.../...

"La décision ministérielle suspend l'effet des prescriptions contraires des plans d'aménagements arrêtés ou approuvés".

*

Les articles 16, 17 et 18 du projet contiennent des dispositions de surveillance et des dispositions pénales.

L'article 18 ne fait que reproduire la règle énoncée à l'article 289 du Code pénal; il peut, dès lors, être écarté du projet.

En vertu de l'article 17 du projet, l'infraction à la loi est punie d'une peine de police. Il n'y a pas de règle fixe quant au taux de la peine. Il est inhabituel cependant que l'infraction à une loi particulière assez importante ne soit frappée que d'une peine de police. Si le Gouvernement prévoit une peine plus sévère, il est important de ne pas perdre de vue la disposition de l'article 100 du Code pénal.

Sous cette réserve, la rédaction suivante est suggérée pour les articles 16 et 17 :

"Article 16.-

Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les fonctionnaires visés à l'article 13 sont chargés de surveiller l'application de la présente loi ainsi que de ses arrêtés d'exécution, et de rechercher et constater les infractions à cette loi et à ces arrêtés. Les procès-verbaux qu'ils dressent font foi jusqu'à preuve du contraire.

.../...

Article 17.-

Les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution sont punies d'une peine d'emprisonnement d'un jour à sept jours et d'une amende d'un franc à vingt-cinq francs, ou d'une de ces peines seulement.

En cas de récidive dans l'année qui suit une condamnation, la peine peut être portée au double du maximum".

*

Suite à l'observation formulée à l'article 10, il conviendrait d'ajouter au projet une disposition rédigée comme suit :

"Article ....-

L'article 591 du Code judiciaire est complété par la disposition suivante :

"19° des contestations visées à l'article 10 de la loi sur les digues du ...".

*

L'occasion offerte par le présent projet pourrait être mise à profit pour adapter le décret du 13 fructidor an XIII qui confie au Ministre de l'Intérieur le soin des digues sur les fleuves, rivières et torrents. Il suffirait, à cet effet, de supprimer à l'article 1er du dit décret les mots "des digues sur les fleuves, les rivières, les torrents".

.../...

Le Gouvernement devrait également vérifier s'il n'y a pas matière à abrogation des articles 33 et 34, alinéa 1er, de la loi des 16-26 septembre 1807 relative au dessechement des marais, dispositions qui seraient toujours en vigueur selon un arrêt de la Cour de Cassation du 1er mars 1851 (Pas. 1851, I, 414).

*

Le projet comporte neuf subdivisions qui, bien que pourvues d'un intitulé, ne sont toutefois pas qualifiées de chapitres. La division d'un texte en chapitres a pour but d'en faciliter la lecture. Pousser la subdivision trop loin, comme le fait le présent projet, ne contribue pas à cette fin. En l'occurrence, il peut sans inconvénient, être renoncée à toute forme de subdivision.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. DEPONDT, staatsraad, voorzitter,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

F. DE KEMPENEER,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

conseiller d'Etat, président,

conseillers d'Etat,

assesseurs de la section de législation,

greffier de section.

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. DEPONDT.