

MTL.

- 1 -
coördinatie (2)

L.6139/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 27e februari 1958 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot organisatie van de stedebouw", heeft de 20e maart 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 27 février 1958, d'une demande d'avis sur un projet de loi "organique de l'urbanisme", a donné le 20 mars 1958 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.A. Algemene strekking van het ontwerp.

Hoofddoel van het ontwerp is, de ruimtelijke ordening van het grondgebied overeenkomstig de eisen van de stedenbouw, met andere woorden het opmaken van ordeningsplannen ter bevordering van een rationeel gebruik van de grond in een drieledig, economisch, sociaal en esthetisch opzicht.

Deze plannen bestrijken zeer uiteenlopende materies : de woningbouw in stad en platteland, de lokalisatie van de economische, industriële en agrarische bedrijfsvoering, de verkeerswegen, de natuurbescherming, het esthetisch uitzicht van bouwwerken , enz.

Uit een juridisch oogpunt behoort de stedenbouwwetgeving twee vraagstukken op te lossen : een bestuursorganisatorisch en een bestuurspolitieel; het beoogde doel veronderstelt immers enerzijds dat de plannen werkelijk worden opgemaakt en, anderzijds, dat de voorschriften welke zij bevatten in acht worden genomen. Zij moet ook conservatoire maatregelen treffen, opdat tijdens de voorbereidingsperiode bepaalde initiatieven de toekomstige ordening niet in gevaar kunnen brengen.

.../...

B. Coördinatietaak van de stedenbouwwetgeving.

Ruimtelijke ordening stelt allerhande problemen en een aanlegplan bestrijkt tal van materies, zodat stedenbouw in menig opzicht afhankelijk wordt van de bestuursorganisatie en de bestuurspolitie.

De stedenbouwkunde is overigens minder een op zich zelf staande techniek, dan wel een samenstel van technieken in verband met bodemaanleg : architectuur, burgerlijke bouwkunde, wegen en verkeerswegen, vervoer, mijnbouw (mijnen, groeven en graverijen), landbouw, natuurschoon, hygiëne, enz.

De stedenbouwkunde is juist een planologische synthese van al deze technieken.

Tracht men nu een stedenbouwprogramma in rechtsregelen vast te leggen, dan stuit men op de eerste moeilijkheid, namelijk hoe deze over de verschillende takken van het administratief recht verspreide materies te coördineren.

Het voornaamste instrument voor die coördinatie is ongetwijfeld het aanlegplan zelf; nu is het om het gewenste resultaat te bereiken niet voldoende voor te schrijven dat zulk een plan wordt opgemaakt. Zij die met het opmaken van het plan zijn belast, moeten ook over de nodige macht beschikken om het aandeel en de bijdrage van de verschillende administratieve diensten die bij de uitwerking van het plan zijn betrokken, te coördineren, zonder dat andersluidende regelen uit vroegere wetten die coördinatie in de weg komen staan. Bovendien moeten de aan de goedkeuring van het plan voorafgaande conservatoire maatregelen en de daaropvolgende voorschriften gelden voor alle werkzaamheden die tot de ontworpen ordening bijdragen.

De besluitwet van 2 december 1946 heeft dit essentiële coördinatievraagstuk onaangeroerd gelaten.

Deze leemte is vooral op het gebied van wegen en bouwwerken hinderlijk gebleken.

Artikel 2, c, zegt wel dat de algemene plannen van aanleg bevatten : "het net der voornaamste verkeerswegen, die aan te leggen of te wijzigen zijn, zowel voor de grote als voor de kleine wegenis" en artikel 3, c, bepaalt dat de bijzondere plannen van aanleg aangeven : "het definitief verloop van de hoofd- en secundaire verkeerswegen, die aan te leggen of te wijzigen zijn, zowel voor de grote als voor de kleine wegenis, alsmede het verloop van de rooilijnen dezer wegen", maar de besluitwet laat alle bepalingen betreffende het aanleggen van verkeerswegen en betreffende de rooilijnen voortbestaan zoals zij in de gemeentewet (artikelen 76, 7°, en 90, 7°) en in de wetgeving inzake wegen voorkomen.

Inzake bouwwerken heeft artikel 18 van de besluitwet boven de traditionele vergunning, als bedoeld in artikel 90, 3°, van de gemeentewet en in de gemeenteverordeningen, een nieuwe bouwvergunning geplaatst die door de Minister van Openbare Werken wordt verleend.

Het respectieve toepassingsgebied van beide vergunningen is haast niet te omlijnen en alleen al over de vraag, in welke volgorde zij moeten worden verleend, is tussen de heersende bestuurspraktijk en de rechtspraak van de Raad van State, zoals deze uit arrest nr 1884 van 17 oktober 1952 inzake Schollaert blijkt, een kloof ontstaan die nog niet is overbrugd.

.../...

Uit wat volgt, moge blijken in hoeverre het ontwerp die leemten in de coördinatie van de stedenbouwwetgeving met de wegpolitie en de bouwpolitie aanvult.

Coördinatievraagstukken waren er echter nog op andere gebieden, onder meer ten aanzien van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen.

Hier kwam coördinatie tot stand door wijziging van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming. Artikel 9bis van dit reglement (besluit van de Regent van 22 juni 1949) bepaalt immers dat vooraleer een vergunning wordt verleend, het advies van het bestuur van de stedenbouw moet worden ingewonnen.

Tenslotte moge hier worden herinnerd aan arrest nr 5433 van 21 december 1956 inzake de gemeente Hollogne-aux-Pierres, een bij uitstek typisch voorbeeld voor de coördinatiemoeilijkheden in de stedenbouwwetgeving.

Een vennootschap die een kolenmijn exploiteert, wilde een steenstort oprichten en was bij koninklijk besluit gemachtigd om bezit te nemen van een stuk grond, bij toepassing van de artikelen 50 en volgende van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen.

Deze kavel nu was krachtens een bij koninklijk besluit van 29 juli 1953 goedgekeurd plan van aanleg opgenomen in de landbouwzone van de gemeente.

.../...

De gemeente bracht het geschil voor de Raad van State, die als volgt uitspraak heeft gedaan :

"Overwegende dat een reglementsbesluit, uitgevaardigd ter uitvoering van de besluitwet van 2 december 1946 betreffende de stedenbouw, als bijvoorbeeld een besluit tot vaststelling van een plan van aanleg, niet gewijzigd wordt door een bijzonder besluit dat in een bepaald geval een andere wetgeving in toepassing brengt ; dat het bestreden besluit op zichzelf geen enkele afwijking inhoudt van de verplichtingen die rusten op de eigenaars en de gerechtigden op enig recht ten aanzien van de aan de voorschriften van de besluitwet betreffende de stedenbouw onderworpen gebieden ; dat het geen andere strekking heeft dan een mijnconcessiehouder in staat te stellen, zijn recht van erfdienstbaarheid uit te oefenen op een terrein van de bovengrond, waarvan hij niet eigenaar is ; dat degene die deze concessie verkrijgt, in de latere uitoefening van de hem toegekende rechten aan de voorschriften van het koninklijk besluit van 29 juli 1953 onderworpen blijft; dat het middel tot nietigverklaring, dat tegen de bestreden administratieve akte wordt aangevoerd, dus niet in aanmerking komt".

Hierna zal worden gezegd, hoe en in hoeverre het ontwerp de menigvuldige coördinatievraagstukken oplost.

.../...

C. Bindende kracht van de plannen.

Het zoëven aangehaalde arrest wijst nog op een ander belangrijk probleem, dat van de bindende kracht van de plannen.

Zoals dit arrest beklemt, heeft het plan van aanleg een verordenende strekking en kan het koninklijk besluit tot goedkeuring daarvan niet door een bijzonder besluit worden gewijzigd.

D. Rechten en plichten van de eigenaars ten aanzien van de ruimtelijke ordening van het grondgebied.

Stedebouwvoorschriften hebben ontegenzeggelijk een diepgaande invloed op het statuut van de onroerende eigendom.

Aan die voorschriften beantwoorden immers evenveel wettelijke erfdienstbaarheden van openbaar nut, in de zin van de artikelen 544 en 649 van het Burgerlijk Wetboek.

Veelal komen zij uiteindelijk op een bouwverbod neer, maar altijd en hoe dan ook stellen zij beperkingen ten aanzien van aard, plaatsing, uitzicht en schikking van de op te trekken gebouwen.

Opgemerkt zij nochtans dat geen van al deze beperkingen werkelijk nieuw is : de thans verspreid liggende voorschriften inzake bouwpolitie en inzake beperkingen van de vrijheid van bouwen om redenen van openbaar nut, zijn evenveel gelijksoortige zo niet identieke belemmeringen.

.../...

De stedenbouwwetgeving doet niets anders dan zich van zulke beperkingen bedienen om de ruimtelijke ordening van het grondgebied op een geoordeelde wijze en niet langer in verspreide orde te verwezenlijken.

Ten slotte staan tegenover die beperkingen ook voordelen : de eigenaar die op zijn kavel alleen een villa mag bouwen, vindt in het plan bepaalde waarborgen voor de gaafheid van zijn omgeving : het naastgelegen pand mag niet voor nijverheidsdoeleinden worden gebruikt. Hij die een goed verkavelt of bebouwt, moet weliswaar een gedeelte van zijn grond vrij laten voor beplanting, maar het feit dat zijn buurman dezelfde verplichting heeft, levert voor hem toch een meerwaarde op.

Met andere woorden : al brengt het plan voor de eigenaars zware verplichtingen mede, het verleent hun ook sommige rechten.

Is de stedenbouw door het openbaar nut verantwoord, dan komt dit in de ruimste mate doordat hij de bewoners van het grondgebied tot voordeel strekt.

Een rationele ordening van het grondgebied moet toch alleen dienen om het de bewoners bruikbaar, aangenamer, praktischer en comfortabeler te maken.

.../...

Het eenmaal vastgestelde plan vormt dan als het ware de keure voor een wijk, een stad of een streek. Wie zich daar vestigt, moet zich aan het plan onderwerpen, maar anderdeels vindt hij daarin een maatstaf voor het opmaken van zijn eigen projecten en mag hij terecht vertrouwen op de voordelen en de bescherming van het plan die hem in zijn keuze hebben geleid.

Hier treffen wij opnieuw en onder een andere gedaante het probleem aan van de verordenende strekking en van de bindende kracht van de plannen van aanleg.

De besluitwet van 2 december 1946 biedt in dit opzicht een aantal bijzonder kostbare waarborgen; artikel 17 bepaalt immers : "tot dat een organieke wet over urbanisatie van kracht wordt, zal niemand de voorschriften van dit plan mogen overtreden". Kunnen echter de plannen krachtens artikel 16 worden herzien, dan moeten bij die herziening toch de regelen inzake procedure en openbaarheid worden gevolgd zoals bij de goedkeuring.

Zo komt in de besluitwet een merkwaardig evenwicht tot stand tussen de eerbiediging van verkregen rechten en de behoeften van de ontwikkeling van het gebied.

.../...

Dit evenwicht verdient in het ontwerp te worden behouden. De beslissing die de ruimtelijke ordening van het grondgebied volgens een bepaald plan voorschrijft, impliceert immers als tegenwicht dat de overheid die het plan heeft ontworpen zich niet aan de voorschriften daarvan kan onttrekken, zonder bij eventuele herziening dezelfde procedure in acht te nemen als die welke zij bij de goedkeuring van het plan heeft gevolgd.

E. Openbare overheid bevoegd inzake stedenbouw.

De besluitwet van 2 december 1946 belast de gemeenteverheid met het "opmaken" en het "goedkeuren" van de algemene en bijzondere plannen van aanleg van de gemeente (artikelen 4 en 6).

De Koning echter "beslist" (artikel 8) over de plannen.

Hierbij komt nog dat de Koning tot het opmaken van die plannen besluit (artikel 1) en dat de Minister van Openbare Werken bepaalt op welke wijze zij moeten worden voorgelegd en binnen welke termijn goedgekeurd (artikel 5); ten slotte kan de Koning zich in de plaats van de gemeente stellen om de plannen op te maken indien de gemeenteverheid in gebreke blijft (artikel 9).

.../...

Streckplannen worden door de centrale overheid opgemaakt; ten deze hebben de gemeenten geen andere taak dan te adviseren en uit te voeren (artikelen 11 en 12).

Geen enkele bepaling van de besluitwet betreft de provincieoverheid bij het opmaken van de plannen.

Overeenkomstig de huidige procedure moeten dus de gemeentelijke en de centrale overheid samenwerken, met dien verstande dat de centrale overheid een heel wat ruimere bevoegdheid krijgt dan zij in het traditionele bestuurstoezicht heeft. De gebruikte terminologie laat in het onzekere, of de gemeente, als zij haar eigen plannen van aanleg opmaakt, handelt binnen de sfeer van haar gemeentelijke bevoegdheid en een gemeentebelang behartigt naar de zin van artikel 108 van de Grondwet, dan wel of zij als het orgaan van een bestuursdeconcentratie optreedt.

.../...

Verleent het ontwerp een bepaalde bevoegdheid aan de provinciegouverneur, het behoudt toch het huidige systeem, waarin de bevoegdheden tussen hoofdbestuur en gemeentebestuur verdeeld worden.

Daarbij wordt nochtans teruggegrepen naar een strenger en traditioneler opvatting van het onderscheid tussen de bevoegdheid van Staat en gemeente, en wordt ook getracht de gemeentelijke autonomie inzake stedenbouw te versterken.

Inzake algemene ruimtelijke ordening van het grondgebied, blijft de Staat ongetwijfeld het hoogste gezag ; hijzelf maakt de streekplannen en de substreekplannen op. Hij beschikt over genoeg toezichtsmaatregelen, zowel om de nodige impuls te geven en een mogelijke inertie te overwinnen, als om het optreden van de ondergeschikte besturen op doeltreffende wijze te coördineren.

Voor het opmaken van haar eigen plannen is de gemeente echter opnieuw ten volle verantwoordelijk : zij moet het plan zelf "opmaken" en "goedkeuren". Ten aanzien van de door de gemeente-overheid goedgekeurde plannen, hoeft de Koning nog alleen te beslissen of hij al dan niet zijn goedkeuring zal verlenen.

Voor het ontwerp zijn algemene en bijzondere gemeentelijke plannen van aanleg een zaak van gemeentelijk belang. Gemeenteoverheid en centrale overheid hebben derhalve hun respectieve bevoegdheid, als omschreven in artikel 108 van de Grondwet.

+

+ +

.../...

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Het ontwerp bevat twee hoofddelen : het eerste, namelijk titel I, die handelt over de ruimtelijke ordening van het grondgebied, het tweede, namelijk de titels II en III, die in hoofdzaak betrekking hebben, titel II op de bouwvergunningen, en titel III op de verkavelingsvergunningen, de bouwverordeningen en de strafbepalingen.

TITEL I.

RUIMTELIJKE ORDENING VAN HET GRONDGEBIED
=====Hoofdstuk I.Algemene bepalingen.

Hoofdstuk I omschrijft object en voornaamste rechtsgevolgen van de plannen.

De voorschriften der plannen zijn voorschriften van algemeen nut (artikel 1).

De Koning verleent bindende kracht aan alle plannen (artikel 2).

.../...

Ten einde, overeenkomstig de algemene opmerkingen hierboven onder B en C geformuleerd, de ordenende strekking van de plannen beter te doen uitkomen en nauwkeurig aan te geven hoever de bindende kracht van de stedenbouwvoorschriften reikt, vullen men artikel 2 met een als volgt luidend derde lid aan :

"De plannen gelden als verordening. Zij blijven van kracht tot zij na herziening door andere plannen worden vervangen. Afwijking daarvan is alleen mogelijk in de gevallen en naar de vormen door deze wet bepaald".

Een besluit dat bindende kracht aan een plan heeft verleend, kan de Koning dus niet zonder meer opheffen. Het plan kan, zo nodig, alleen worden herzien in de vormen en onder de voorwaarden als bepaald in hoofdstuk VII van titel I van het ontwerp.

Doordat streek- en substreekplannen een algemeen verordenend karakter hebben, zal het koninklijk besluit dat daaraan bindende kracht verleent, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 23 december 1946 voor advies aan de afdeling wetgeving moeten worden voorgelegd.

Omtrent de Franse tekst van artikel 2, eerste lid, is voorts een opmerking te maken ; het woord "stipulations" behoort door "dispositions" te worden vervangen.

+

+ +

.../...

Artikel 3 beperkt, ter zake van de stedenbouw, de werkingssfeer van artikel 7 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State. Het stelt namelijk dat buitengewone schade in geen geval kan worden aangevoerd wanneer nadeel toegebracht wordt.

"...

e) door voorschriften waarbij de wijze van gebruik (lees : "genot") van een onroerend goed wordt bepaald".

Het begrip "wijze van genot van een onroerend goed" is ontleend aan artikel 77, 1°, van de gemeentewet. Bedoeld wordt daarmede de wijze waarop een onroerend goed voor huisvesting wordt gebruikt of door een bestuur, een handels-, ambachts- of nijverheidsbedrijf enz. wordt betrokken.

Uit die bepaling zal dus volgen, dat buitengewone schade niet vergoedbaar is, als zij ontstaat uit het niet-vernieuwen van een vergunning tot het exploiteren van een als gevaarlijk, hinderlijk of ongezond ingedeelde inrichting.

Hoofdstuk II.

Streekplannen.

Artikel 4 luidt : "de Koning bepaalt (in het Frans "désigne") de streken waarvoor plannen van aanleg moeten worden opgemaakt". Men heeft hier in

.../...

de Franse tekst "désigner" gebruikt en niet "délimiter", omdat het begrip "streek" hier niet noodzakelijk overeenkomt met een welomschreven en onveranderlijke aardrijkskundige streek.

Het ware dan ook verkieslijk het werkwoord "bepalen" terug te nemen en te zeggen "De Koning wijst de streken aan waarvoor plannen van aanleg moeten worden opgemaakt".

Dit is overigens ook de formule van artikel 8 van het ontwerp.

+
+ +

Artikel 5, tweede lid, voert een, namens het Rijk, door de provinciegouverneur te verrichten openbaar onderzoek in. Voorts behoort de gouverneur, krachtens het vierde lid, de bezwaren en opmerkingen van de bestendige deputatie in ontvangst te nemen. Artikel 5 treft evenwel geen voorzieningen voor het nochtans niet uitgesloten geval waarin een streek zich over verscheidene provincies mocht uitstrekken. Logischerwijze zouden in dit geval de verschillende gouverneurs, ieder in zijn provincie, de in het ontwerp aangegeven bevoegdheden moeten uitoefenen. Derhalve vulle men artikel 5 in die zin aan met een laatste lid, als volgt :

"Wanneer een streek zich over verscheidene provincies uitstrekt, oefenen de gouverneurs, ieder in zijn ambtsgebied, de in dit artikel omschreven bevoegdheden uit."

Evenals de artikelen 9 en 17, zou artikel 5 een termijn voor het onderzoek moeten vaststellen; in het tweede lid voege men dus na de woorden "openbaar onderzoek" de woorden "dat ... maanden duurt" in.

Artikel 5, derde lid, stelt dat het onderzoek onder meer aangekondigd wordt door middel van een in de dagbladen van de hoofdstad en van de streek geplaatst bericht. Deze bepaling zou men zo kunnen interpreteren dat het bericht in alle dagbladen ongeacht hun aantal en verspreiding moet worden opgenomen, en, althans voor de Franse tekst, zijn niet eens de tijdschriften uitgesloten. Opdat deze al te moeilijk toe te passen regel geen nietigheid tot gevolg zou hebben, bepale men het minimum aantal dagbladen van de hoofdstad en van de streek waarin het bericht dient te worden opgenomen.

+
+ +

Volgens artikel 6 bevat het streekplan :

"...

2° de oplossingen, te geven aan de economische en sociale vraagstukken welke zich in het raam van de aanleg van het grondgebied voordoen".

Deze formule, die aansluit op het algemeen doel van de stedenbouw zoals het in artikel 1, tweede lid, is omschreven, is niet duidelijk genoeg. Voorgesteld wordt ze door de onderstaande zin te vervangen :

.../...

"Artikel 6.-

Het streekplan bevat :

1° ...

2° de algemene maatregelen van aanleg in overeenstemming met de economische en sociale behoeften van het grondgebied".

Hoofdstuk III.-Substreekplannen.

De laatste volzin van artikel 9, vierde lid, van de Franse tekst, wordt beter gelezen als volgt :

"Lorsque le conseil ne satisfait pas à cette obligation, il est censé acquiescer au plan".

Bij artikel 9 is hetzelfde op te merken als bij artikel 5, voor het geval dat de "substreek" zich over verscheidene provincies uitstrekt. Met de toepassing van dit artikel zouden bovendien bijzondere moeilijkheden gepaard kunnen gaan, daar de gouverneur gelast is de voorzitter van de in het eerste lid bedoelde commissie van advies aan te wijzen.

Verkieslijk ware dat deze bevoegdheid, in het onder ogen genomen geval, door de Minister werd uitgeoefend. De laatste volzin van artikel 9, eerste lid, zou dan ook als volgt moeten worden gewijzigd :

.../...

"De gouverneur of, in geval de substreek zich over verscheidene provincies uitstrekt, de Minister wijst de voorzitter aan en installeert de commissie".

+
+ +

Artikel 10 bepaalt het doel van het "substreekplan", namelijk het streekplan aan te vullen met een grondiger studie van de aanleg van een deel der streek.

Het feit dat het substreekplan een aanvulling is van het streekplan betekent dat het niet kan worden goedgekeurd dan nadat het streekplan zelf bindende kracht heeft verkregen.

Hoofdstuk IV.

Gemeentelijke plannen.

Artikel 12, derde lid, kan beter worden gelezen als volgt :

"De Koning kan eveneens ontheffing van de verplichting tot het opmaken van haar algemeen plan verlenen aan elke gemeente die tot een substreek behoort, wanneer de gemeenteraad oordeelt met de voorschriften van het substreekplan genoeg te kunnen nemen".

+
+ +

Onder andere gegevens bevatten de plannen het tracé van de in het verkeerswegennet aan te brengen wijzigingen. Aan de hand van het plan kan men dus ook rooilijnen bepalen ~~hetgeen~~ een coördinatie tussen de voorschriften inzake stedenbouw en inzake wegenbouw veronderstelt.

Het ontwerp wenst evenmin de wegenwetgeving om te werken als de regeling inzake rooilijn te behandelen. Al is er dus geen onmiddellijke en volledige coördinatie van de rooilijnwetgeving, ruimte wordt toch gelaten voor een geleidelijke en speele coördinatie, zodat de plannen van aanleg ordelijk en overeenkomstig de behoeften in de plaats van de rooiplannen zullen komen.

Twée bepalingen werken deze ontwikkeling in de hand : artikel 14, laatste lid, krachtens hetwelk de goedkeuring van het bijzonder plan ontheffing medebrengt van de vervulling van alle andere wettelijke formaliteiten inzake rooiplannen ; artikel 16, op grond waarvan de Minister elk rooiplan door een bijzonder plan van aanleg kan doen vervangen.

De gekozen oplossing veronderstelt evenwel dat de bestaande rooilijnvoorschriften, althans gedurende de overgangsperiode, van kracht blijven.

Daarom voorziet het ontwerp niet in de opheffing van artikel 76, 7°, van de gemeentewet, dat betrekking heeft op de algemene rooiplannen voor de steden en voor de aaneengebouwde gedeelten in de plattelandsgemeenten, alsook op de aanleg, de verbreding en de afschaffing van de straten en op de bepaling van de grote wegen in de doortocht der steden en der bebouwde kommen.

Onder artikel 65 van het ontwerp worden daarentegen wel opgeheven, de artikelen 1 tot 3 van de wet van 1 februari 1844 op de wegenpolitie, waardoor in de wetgeving de regel vervalt dat de Koning de "stadswegen" (1) in de bebouwde kommen, die geen steden zijn, vaststelt.

Ten gevolge van deze opheffing verdwijnt ook het voorschrift, dat machtiging van de gemeente nodig is om in de bebouwde kommen particuliere verkeerswegen aan te leggen die op de openbare weg uitmonden.

Deze bepaling is in het ontwerp nergens op adequate wijze vervangen, zodat het de overheid wellicht aan een middel zal ontbreken om haar toezicht in zake wegenpolitie uit te oefenen.

.../...

(1) Het begrip "stadswegen" blijft evenwel bestaan in het door het ontwerp gehandhaafde artikel 17 van de wet ; bovendien verwijst artikel 76, 7°, van de gemeentewet er impliciet naar.

Hoofdstuk V.Onteigeningen.

Artikel 20 luidt als volgt :

"Al de voorschriften van de streek-, sub-streek- en gemeentelijke plannen van aanleg kunnen bij wijze van onteigening ten algemenen nutte ten uitvoer worden gelegd".

Hierdoor maakt het ontwerp een einde aan de twistvraag of de stedenbouwvoorschriften ipso facto van algemeen nut waren en voor de uitvoering ervan onteigening gewettigd was, dan wel of alleen maatregelen van aanleg waarvoor men het traditionele begrip algemeen nut kon inroepen oorzaak van onteigening mochten zijn.

Het ontwerp voert bovendien een onderscheid in, dat niet voorkomt in de besluitwet van 2 december 1946, tussen enerzijds het plan van aanleg en anderzijds het onteigeningsplan dat de voorschriften van het plan van aanleg moet uitvoeren.

In de artikelen 21 en 24 vervange men de woorden "met de koninklijke handtekening bekleed" door de woorden "door de Koning goedgekeurd".

.../...

In artikel 28 voege men na de woorden "voor de ruilverkaveling" de woorden "of de herverkaveling" in.

Hoofdstuk VII.

Herziening van de plannen.

Na de Koning bevoegdheid tot het herzien van plannen te hebben opgedragen, voegt artikel 33 hieraan toe :

"Door die beslissing wordt aan het plan of aan het gedeelte ervan waarop de koninklijke beslissing slaat, maar niet aan het onteigeningsplan, zo dit bestaat, de bindende kracht ontnomen".

Bij deze bepaling is in meer dan een opzicht voorbehoud te maken. In de eerste plaats zou zij de eigenaars alle verkregen voordelen ontnemen, die zij aan het bestaan van een plan danken (cfr. algemene opmerkingen, onder D).

Voorts komt deze bepaling in strijd met het beginsel dat het opmaken van gemeentelijke plannen een zaak van gemeentelijk belang is (cfr. algemene opmerkingen, onder E).

.../...

De bevoegdheid om bij bestuursmaatregel bindende macht aan een behoorlijk goedgekeurde gemeentemaatregel te ontnemen, gaat immers de toezichtsbevoegdheid als omschreven in artikel 108 van de Grondwet te buiten.

Het in artikel 11 van de Grondwet neergelegde beginsel, volgens hetwelk onteigening niet dan ten algemenen nutte plaats kan hebben, belet ten slotte dat een onteigeningsplan bindende kracht behoudt : zodra het aanlegplan zijn bindende kracht waarop het onteigeningsplan steunt, verliest, verdwijnt immers het algemeen nut van het onteigeningsplan.

De tweede volzin van het eerste lid van artikel 33 zou derhalve moeten vervallen.

De beslissing tot herziening van een plan ontnemt het bestaande plan zijn bindende kracht dus niet. De regelingen daarvan blijven gelden; bij het afgeven van bouwvergunningen moeten zij in acht worden genomen en zij blijven ook de rechtsgrond voor de nog uit te voeren reeds besliste onteigeningen.

Dit is trouwens normaal, want herziening van een plan impliceert niet noodzakelijk wijziging van al zijn bepalingen. Bij de herziening van een plan echter behoort men andermaal aan de toekomst te denken en maatregelen te vermijden die de toekomstige aanleg kunnen hinderen. Gedurende de herzieningstijd zal men dus bij het verlenen van bouwvergunningen moeten **toezien** dat men het geldende plan volgt en niet ingaat tegen de herzieningsontwerpen.

+

+

+

.../...

Om de bedoeling van de Regering beter tot uiting te brengen, leze men de leden 2 en volgende van artikel 34 aldus :

"De aanvraag wordt gericht aan het onteigenend orgaan, dat uitspraak doet.

Afstand van onteigening kan maar gevolg hebben wanneer hij door de Koning wordt bevestigd. Hij geldt voor alle grondinnemingen waarvoor het plan van aanleg dezelfde bestemming aangeeft.

Weigering van herziening kan maar gevolg hebben voor zover zij de goedkeuring van de Minister wegdraagt.

Ieder nieuwe periode van vijf jaar gaat in op de dag van die goedkeuring.

Het onteigenend orgaan dat binnen drie maanden na de aanvraag geen kennis van zijn weigering van herziening geeft, wordt geacht van onteigening af te zien".

TITEL II

BOUWVERGUNNING.

=====

Hoofdstuk I.

Uitreiking van de vergunning.

Artikel 35 van het ontwerp bepaalt uitvoering in welke gevallen een bouwvergunning moet worden aangevraagd : deze vergunning komt in de plaats van de bouwvergunningen onder de gelding van de thans van kracht zijnde wetten en verordeningen.

.../...

Het ontwerp kent twee onderscheiden procedures : een voor het geval dat nog geen bijzonder plan van aanleg bestaat of dat tot herziening van dit plan is beslist, en een voor werken uit te voeren op een plaats waarvoor reeds een bijzonder plan van aanleg bestaat.

In beide gevallen wordt de vergunning door het college van burgemeester en schepenen uitgereikt. Is er nog geen plan van aanleg, dan moet de vergunning worden uitgereikt overeenkomstig het advies van het Bestuur van de stedenbouw en in dezelfde bewoordingen; is er wel een, dan wordt zij door de gemeenteoverheid afgegeven want het Bestuur van de stedenbouw is alleen nog bevoegd om de beslissing van de gemeenteoverheid met het oog op eventuele vernietiging bij koninklijk besluit te schorsen.

+
+ +

Artikel 35, tweede lid, zegt welke procedure moet worden gevolgd wanneer er nog geen bijzonder plan van aanleg bestaat of wanneer dit plan wordt herzien. Krachtens dit lid kan de ambtenaar ~~van~~ het Bestuur van de Stedenbouw "afwijken van de voorschriften van een voorplan waaraan bindende kracht is verleend, of van de bestaande provinciale of gemeentelijke reglementaire voorschriften" en inzonderheid van de goldende bouwverordeningen.

.../...

Deze bevoegdheid, welke buiten het gemeen recht valt, is alleen verantwoord door de noodzaak alle bewarende maatregelen te nemen om te voorkomen dat de ontworpen ruimtelijke ordening in gevaar komt.

Dit voorbehoud zou in de tekst zelf van het ontwerp moeten worden gemaakt.

Voorts vervange men "de voormelde ambtenaar" door "de gemachtigde ambtenaar". Dezelfde opmerking geldt voor de volgende artikelen.

Ten slotte zouden de onderscheiden verplichtingen en verantwoordelijkheden van Staat, gemeente en aanvrager in de tekst beter tot uiting moeten komen.

In het ontworpen systeem treedt het Bestuur van de stedenbouw immers speciaal op om de toekomstige ruimtelijke ordening van het grondgebied te beschermen zolang de verordenende voorschriften van een gemeentelijk plan die ordening niet definitief hebben vastgesteld.

Rijksadministratie neemt dus de verantwoordelijkheid voor de voorschriften der bouwvergunning op zich, en die voorschriften dan moet de aanvrager in acht nemen.

Het schepencollege treedt niet op in de uitoefening van zijn gemeentelijke ambtsbevoegdheid, maar wel als overheid door de wet belast met de tenuitvoerlegging van de onderrichtingen van het centraal gezag (1).

----- ::::/::::
(1) Een soortgelijke procedure vinden wij in het huidige artikel 16 van de wet op de wegenpolitie.

Daarom zegge men in het ontwerp dat die onderrichtingen woordelijk moeten worden medegedeeld, hetgeen veronderstelt dat de aanvrager kennis krijgt van het beschikkend gedeelte van de desbetreffende akte; voorts bepale men dat het die onderrichtingen zijn, welke de aanvrager persoonlijk moet nakomen.

Uitgaand van deze opmerkingen, leze men het tweede lid van artikel 35 als volgt :

"Zolang het bijzonder plan van aanleg van het grondgebied, waar het onroerend goed gelegen is, door de Koning niet is goedgekeurd, of wanneer de Koning tot de herziening van dat plan heeft beslist, kan de vergunning alleen worden afgegeven op eensluidend advies van de door de Minister gemachtigde ambtenaar of ambtenaren van het Bestuur van de Stedebouw - verder "de gemachtigde ambtenaar" genoemd-. Ten einde de ontworpen ruimtelijke ordening niet in gevaar te brengen, kan dit advies afwijken van de voorschriften van een rooiplan waaraan bindende kracht is verleend, of van de bestaande provinciale of gemeentelijke verordenende voorschriften, en inzonderheid van die waarover hoofdstuk II van titel III handelt; met hetzelfde doel kan het advies hetzij tot de weigering van vergunning besluiten, hetzij voorwaarden stellen ter waarborging van een behoorlijke plaatselijke aanleg, zoals die in het tweede lid van artikel 1 is bepaald. De vergunning moet het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar overnemen. De aanvrager moet de in dit advies gestelde voorwaarden in acht nemen.

.../...

De situatie van de gebouwen wordt door toedoen van het college ter plaatse aangegeven overeenkomstig voornoemd advies".

+

+

+

Krachtens artikel 39 kan vergunning worden geweigerd voor het bouwen op een grond die geen uitweg heeft op de openbare weg, of wanneer de openbare weg niet naar behoren is uitgerust.

Hiermede heeft het ontwerp willen wijzen op een geval waarin het afgeven van een vergunning allerminst verantwoord lijkt. Het sluit de mogelijkheid, een bouwvergunning te weigeren, hoegenaamd niet uit, zelfs wanneer de bouwplannen aan de reglementaire voorschriften voldoen.

De vergunning mag alleen worden afgegeven als zij de bestaande reglementering in acht neemt maar de afgifte zelf staat altijd ter beoordeling van de bevoegde autoriteiten.

Om iedere misvatting van artikel 39 te vermijden, voege men na de woorden "de vergunning kan" de woorden "onder meer" in.

+

+

+

.../...

Het hoofdstuk betreffende de afgifte van bouwvergunningen stelt een aantal rooilijnvoorschriften in de plaats van de bepalingen van de wet van 1 februari 1844 op de wegenpolitie.

Artikel 65 van het ontwerp heft onder meer de artikelen 4, 5, 7, 8 en 16 van die wet op. De vraag is in hoever het nieuwe systeem een nuttige vervanging van de afgeschaftte bepalingen kan zijn, en hoe men de stedenbouwregeling op een harmonische wijze met de politie op wegen en rooilijnen kan coördineren.

Ten aanzien van de voorlijnen bevat artikel 35, tweede lid, een nieuwe bepaling : in de toekomst zal het college er zich niet meer toe beperken aan de bouwers de rooilijn aan te geven, het zal hun ter plaatse de situatie van die gebouwen moeten aangeven, dit wil zeggen al de grenzen van de plaats waar ze zullen moeten worden opgetrokken.

Deze innovatie komt echter alleen in artikel 35, tweede lid, voor, zodat zij alleen geldt voor bouwwerken in een gebied waar nog geen bijzonder plan van aanleg bestaat of waar het plan wordt herzien.

Aangezien de procedure betreffende de afgifte van de bouwvergunning, wanneer er een bijzonder plan van aanleg bestaat, geen voorschriften in verband met het aangeven van rooilijnen bevat, en aangezien het ontwerp artikel 90, 7°, van de gemeentewet niet opheft, blijven dus in dat geval de bestaande voorzieningen van toepassing.

.../...

De vraag is, of dit naast elkaar bestaan van twee regelingen met de bedoeling van het ontwerp strookt, dan wel of het ontwerp niet zo hoeft te worden gewijzigd dat er slechts één regeling is.

Artikel 38 van zijn kant voert een volledig nieuw systeem inzake het bouwen achter de rooilijn in. Dit wettigt ten volle de opheffing van de artikelen 4, 5, 7 en 8 van de wet van 1 februari 1844 op de wegenpolitie.

Daarentegen eisen de bepalingen betreffende de bouwvergunning niet dat een bijzondere procedure wordt gevolgd in het geval als bedoeld in artikel 16 van de wet op de wegenpolitie.

Wat dat betreft, bevat artikel 35 van het ontwerp immers geen bijzondere bepalingen dan ten aanzien van de stroken voor het aanleggen van autosnelwegen, bedoeld in artikel 6 van de wet van 12 juli 1956.

De procedure voor het bouwen in die stroken is, in alle gevallen, die welke moet worden gevolgd als er geen bijzonder plan van aanleg bestaat.

In het volgende hoofdstuk wordt een onderzoek gewijd aan de moeilijkheden die ontstaan uit het feit dat artikel 16 van de wet van 1 februari 1844 zonder meer wordt opgeheven.

.../...

Hoofdstuk II.Termijnen en beroep.

Artikel 16 van de wet op de wegenpolitie zegt dat aan het college van burgemeester en schepenen een bijzondere machtiging moet worden gevraagd voor het bouwen, het herbouwen of het wijzigen van bestaande gebouwen, met uitzondering van de normale onderhoudswerken, op minder dan 8 meter van de regelmatig vastgestelde rooilijn voor een "weg der grote wegenis" of op minder dan 20 meter afstand van de grens van de weg wanneer geen algemeen rooiplan bestaat.

Het college verleent de machtiging eerst na raadpleging van het Bestuur van bruggen en wegen of van de bestendige deputatie, naargelang het om een Rijksweg dan wel een provincieweg gaat. Die machtiging moet uiteraard stroken met de verordeningen van de hogere overheid ; als deze ontbreken, moet het gemeentebestuur zich gedragen naar de eisen van het Bestuur van bruggen en wegen of de bestendige deputatie.

Het derde lid van artikel 42 van het ontwerp bepaalt : "Indien de vergunning betrekking heeft op de grote wegen of op een strook als bedoeld in artikel 6 der wet van 12 juli 1956 tot instelling van het statuut der autosnelwegen, wint de gemachtigde ambtenaar het advies van het betrokken bestuur in".

.../...

De Regering blijkt dus niet voornemens te zijn een einde te maken aan de in artikel 16 van de wet op de wegenpolitie voorgeschreven bemoeiing van het Bestuur van bruggen en wegen of van de bestendige deputatie.

Artikel 42, derde lid, van het ontwerp betreft echter alleen de procedure bij ontbreken van een bijzonder plan van aanleg.

Artikel 43, dat handelt over de procedure voor het geval dat er wel zulk plan is, zegt in zijn vierde lid alleen : "Wanneer het gebouw gelegen is binnen een strook als bedoeld in artikel 6 der wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, wordt overeenkomstig het bepaalde in artikel 42 gehandeld".

Dit lid is overbodig, want het laatste lid van artikel 35 zegt reeds dat in zulk geval wordt gehandeld overeenkomstig de procedure die wordt toegepast wanneer geen bijzonder plan van aanleg bestaat.

Daar het ontwerp niettemin geen enkele afwijkende regel stelt voor het bouwen langsheen grote wegen, is er, waar een bijzonder plan van aanleg bestaat, dus niet langer enige verplichting het Bestuur van bruggen en wegen of de bestendige deputatie te raadplegen. Deze leemte kan op twee wijzen worden aangevuld : ofwel kan men, naar analogie met de afwijking ten aanzien van autosnelwegen, bepalen dat voor het bouwen in de nabijheid van grote wegen dezelfde procedure geldt als in gevallen waar geen bijzonder plan van aanleg bestaat; ofwel kan men de verplichting opleggen het advies van de bevoegde administratie

.../...

in te winnen onder de in artikel 16 van de wet op de wegenpolitie aangegeven voorwaarden, voor ieder bouwontwerp langsheen de grote wegen, te onderzoeken volgens dezelfde procedure als in gevallen waar een bijzonder plan van aanleg wel bestaat.

+
+ +

Artikel 44 gelast het schepencollege met het centraliseren van alle toelatingen die met de bouwvergunning gepaard mochten gaan.

Het valt echter te betreuren dat het ontwerp geen zowel door de gemeente als door de geraadpleegde diensten in acht te nemen vaste termijn stelt binnen welke de vergunning en alle daarmee gepaardgaande toelatingen moeten worden afgegeven.

+
+ +

In de artikelen 42 en volgende vervangen men de woorden "de gemeente" door de woorden "het gemeentebestuur" of "het college van burgemeester en schepenen", naar gelang van het geval.

+
+ +

.../...

Artikel 45, eerste lid, bepaalt : "Indien de gemachtigde ambtenaar niet binnen de hem bij artikel 42 gestelde termijn uitspraak doet, wordt hij geacht zijn toestemming te hebben gegeven".

Op grond van deze bepaling kan het gemeentebestuur de vergunning zonder uitdrukkelijk advies van het Bestuur van de stedenbouw geven. Het is dus volstrekt nodig hier nader aan te geven, op welk tijdstip de noodzaak om dit advies te vermelden, vervalt. Gelet op de in artikel 35, tweede lid, neergelegde verplichting het advies in de vergunning over te nemen, ware voorts aan te geven welke de vorm zal zijn die deze vergunning in het hier bedoelde bijzonder geval moet hebben.

Op grond van het tweede lid van artikel 45, zou het vervolgens mogelijk zijn zonder enige vergunning te bouwen wanneer ook de gemachtigde ambtenaar verzuimt binnen de gestelde termijnen te beslissen.

Dit kan tot grote moeilijkheden leiden inzake het bewijs en het berekenen van termijnen. Hoe zal de bouwer die zonder vergunning een werk heeft aangevat in de praktijk zijn goed recht kunnen bewijzen, met name ten overstaan van de controlediensten ? Hoe zouden die diensten kunnen werken als zij zich niet in alle gevallen een bewijs van de wettigheid der ondernomen werken kunnen laten voorleggen ?

.../...

Overigens, wordt een gebouw niet volgens de regels van de kunst opgetrokken, dan kan dit zo ernstige gevolgen hebben, niet alleen voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied, maar ook voor de veiligheid en de hygiëne, dat uitschakeling van de voorafgaande controle der plannen niet denkbaar is, zelfs niet met de bedoeling de rechten van particulieren tegen de eventuele inertie van de administratie te beschermen.

De huidige wetgeving, zoals zij uit artikel 90, 8°, van de gemeentewet gegroeid is, sluit zodanige eventualiteit uit wanneer het gaat om een bouwwerk in enige stedelijke of landelijke agglomeratie.

Om al deze redenen mag deze essentiële waarborg ter zake van de algemene veiligheid niet worden uitgeschakeld.

Daarom ware het verkieslijk, naar analogie met het systeem van de gemeentewet, te bepalen dat de inertie van de gemachtigde ambtenaar een grond van beroep is overeenkomstig artikel 46, veeleer dan toe te laten dat deze **inertie**, de in artikel 35, eerste lid, neergelegde fundamentele regel van de voorafgaande vergunning onwerkzaam maakt.

Met inachtneming van deze opmerkingen lezen men artikel 45 als volgt :

"Artikel 45.-

Indien de gemachtigde ambtenaar niet beslist binnen de hem bij artikel 42 opgelegde termijnen, wordt zijn advies geacht gunstig te zijn.

Heeft het college van burgemeester en schepenen binnen tien dagen na het verstrijken van de voorgeschreven termijnen, geen kennisgeving van het advies van de gemachtigde ambtenaar ontvangen, dan kan het de vergunning op geldige wijze afgeven. Deze vergunning vermeldt dan dat de gemachtigde ambtenaar over de aanvraag niet binnen de voorgeschreven termijn heeft geadviseerd.

Indien het college **zich** niet binnen de hem bij de artikelen 42 en 43 gestelde termijnen uitspreekt, verkrijgt de gemachtigde ambtenaar de bevoegdheid tot het afgeven van de vergunning. Hij beslist binnen vijftien dagen over de aanvraag en de plannen die de aanvrager hem heeft doen geworden; is binnen de voorgeschreven termijnen geen beslissing genomen, dan wordt de aanvraag als afgewezen beschouwd en kan het in artikel 46 bedoelde beroep worden ingesteld".

+
+ +

Artikel 46 leze men als volgt :

"Artikel 46.-

De aanvrager kan bij de Minister in beroep komen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of van de beslissing welke de gemachtigde ambtenaar op grond van artikel 45, derde lid, heeft genomen, onverminderd het beroep waarover hij krachtens de andere in artikel 44 bedoelde wetten en verordeningen beschikt.

.../...

De Minister beslist na advies van een commissie, bestaande uit vijf door de Koning benoemde leden. De aanvrager of zijn raadsman wordt desverlangd door de commissie gehoord. De beslissing wordt met redenen omkleed".

Het is overbodig te zeggen dat het in artikel 46 bedoelde beroep een "herzieningsberoep" is, want rechteus heeft het beroep die draagwijdte telkens als deze niet uitdrukkelijk wordt beperkt.

+
+ +

TITEL III.

DIVERSE BEPALINGEN. =====

Hoofdstuk I.

Verkavelingsvergunning.

Dit hoofdstuk bevat een aantal bepalingen die de controle op de verkavelingen in het raam van de ruimtelijke ordening van het grondgebied mogelijk moeten maken. Het vult een leemte aan in de besluitwet van 2 december 1946.

Een betere lezing voor artikel 48, tweede lid, ware :

"De voorschriften van artikel 35, tweede en derde lid, vinden toepassing. Bovendien kan de

.../...

gemachtigde ambtenaar, wanneer hij overeenkomstig het tweede lid optreedt, wijzigingen voorschrijven met betrekking tot het aantal, de vorm en de afmetingen van de kavels, alsook met betrekking tot het aantal, het tracé en de breedte van de ontworpen verkeerswegen. Hij kan eveneens bepalen dat gronden voor groenstroken, openbare gebouwen en openbare diensten worden gereserveerd".

In artikel 51 schrijve men : "De aldaar gestelde termijnen...".

Hoofdstuk II.

Bouwverordeningen.

De bouwpolitie berust vanouds bij de gemeentautoriteiten.

Artikel 53 van het ontwerp bevestigt die bevoegdheid van de gemeenten en kondigt maatregelen aan die de Koning in de mogelijkheid stellen aan de uitoefening van die bevoegdheid de impuls te geven.

Bovendien eist artikel 55 dat verordeningen van de gemeente in de toekomst door de Koning worden goedgekeurd.

Behalve met plaatselijke eisen behoort de bouwkunst echter ook rekening te houden met een aantal grondbeginselen die als zodanig, voor ganse streken, zelf het land door gelden.

Aan dit aspect van de bouwpolitie, dat van algemeen belang is, zal een globale regeling worden gewijld; artikel 54, 1°, van het ontwerp verleent de Koning daartoe de nodige bevoegdheid.

Het vaststellen van plaatselijke bouwverordeningen doet bovendien een aantal coördinatieproblemen rijzen. In eenzelfde agglomeratie zijn de desbetreffende plaatselijke eisen immers tot op zekere hoogte dezelfde.

Komt het dus de gemeenteraden toe plaatselijke bijzondere bouwvoorzieningen te treffen, het algemeen belang vergt dat die voorzieningen genoegzaam gecoördineerd worden, hetgeen uiteraard de taak is van de voor de behartiging van het algemeen belang verantwoordelijke overheid, de Koning.

Dit is nochtans een andere taak dan het vaststellen van fundamentele bouwvoorschriften op het nationale of gewestelijke vlak, waarover artikel 54, 1°, handelt. Daarom draagt een afzonderlijke bepaling, artikel 54, 2°, deze taak aan de Koning op; zij luidt als volgt :

"De Koning kan :

1° ...

2° eenheid brengen in de verordeningen welke hem ter goedkeuring worden onderworpen door de gemeenten die deel uitmaken van een agglomeratie waarvan hij de samenstelling bepaalt, evenals in de verordeningen welke bij het in werking treden van deze wet in die agglomeratie bestaan".

.../...

Dat de Koning gemeentelijke verordeningen kan wijzigen, strookt echter niet met het beginsel der gemeentelijke autonomie.

Daarentegen is het met de traditionele verdeling der bevoegdheden tussen het centraal en het gemeentelijk gezag overeen te brengen, dat het centraal gezag machtiging krijgt om op een aan het algemeen belang ondergeschikt en door de wet als zodanig erkend terrein, bijzondere bepalingen uit te vaardigen, ook al zullen deze slechts in een beperkt gedeelte van 's lands grondgebied toepassing vinden.

Beperken de bedoelde bepalingen de werkingssfeer van de voorschriften der onderscheiden gemeentelijke autoriteiten, zij doen niets af aan het feit, dat de gemeenteraden bevoegd blijven in zaken van uitsluitend gemeentelijk belang, noch bijgevolg aan de bevoegdheid welke artikel 108 van de Grondwet voor de gemeentelijke instellingen heeft weggelegd.

Zodra anderzijds bepaalde vraagstukken door de wet zijn erkend van algemeen, en niet langer van gemeentelijk belang te zijn, zodat het treffen van verordeningen terzake bij de Koning komt te berusten, is het normaal dat de bij koninklijk besluit uitgevaardigde voorschriften in de plaats treden van de gemeentelijke voorschriften over dezelfde zaak.

Daarom wordt voor artikel 54, 2^o, volgende lezing aanbevolen :

.../...

"Artikel 54.-

De Koning kan :

...

2° eenvormige bouwvoorzieningen voorschrijven, welke toepasselijk zijn in alle gemeenten die deel uitmaken van dezelfde agglomeratie, waarvan hij de grenzen bepaalt. Deze voorzieningen vullen de gemeentelijke verordeningen aan of vervangen van rechtswege de voorschriften van deze verordeningen die er niet mede mochten stroken".

+

+ +

In artikel 53, van de Franse tekst, vervangen men het woord "stipulations" door "dispositions".

Tenslotte zou het logischer zijn de volgorde van de artikelen 54 en 55 om te keren.

+

+ +

Artikel 56 van het ontwerp bepaalt, dat de voorschriften der plannen van aanleg van die der bouwverordeningen mogen afwijken. Een zodanige bepaling komt de harmonie van de wetgeving niet ten goede.

.../...

Plannen van aanleg hebben een ander onderwerp dan bouwverordeningen. De bepalingen ervan kunnen elkaar doorkruisen, maar dit wordt toch beter vermeden ; het is ook nodig de werkingssfeer van de ene regeling ten opzichte van de andere nauwkeurig te begrenzen en aan de inachtneming van die begrenzing, ter gelegenheid namelijk van de goedkeuringsprocedure, streng de hand te houden.

Indien de Regering hier, in de geest van de in artikel 2 van het ontwerp neergelegde regel, de nadruk wenst te leggen op de voorrang van het plan van aanleg boven de bouwverordening, ware het verkieslijk artikel 56 als volgt te formuleren:

"De voorschriften van de onder titel I behandelde plannen van aanleg heffen, ten aanzien van het grondgebied waarop zij betrekking hebben, van rechtswege de strijdige bepalingen op uit de in dit besluit bedoelde bestaande verordeningen.

Van de voorschriften der plannen van aanleg die bindende kracht hebben verkregen, mag in de nieuwe verordeningen niet worden afgeweken".

+

+

+

.../...

Hoofdstuk III.Dwang- en strafbepalingen.

De artikelen 57 en 58 luiden als volgt :

"Artikel 57.-

Indien een gemeente een vergunning tot het bouwen, het herbouwen of het verbouwen van een bestaand bouwwerk uitrekt/~~het~~ overtreding van de voorschriften van hoofdstuk I van titel II, of wanneer zij die werken zonder vergunning laat uitvoeren, kan de Koning haar dwingen het litigieuze bouwwerk ten bezware van de gemeentekas te onteigenen, af te breken en de plaats in haar vorige staat te herstellen, onverminderd de toepassing van de administratieve strafmaatregelen die ten opzichte van de verantwoordelijke leden van het college door de gemeentewet zijn bepaald.

Artikel 58.-

Wanneer een gemeente een verkavelingsvergunning met overtreding van de voorschriften van hoofdstuk I van deze titel uitrekt, of wanneer zij een verkaveling zonder vergunning laat geschieden, kan de Koning haar dwingen het verkaveld goed geheel of gedeeltelijk te onteigenen ten bezware van de gemeente, onverminderd de toepassing van de administratieve strafmaatregelen die ten opzichte van de verantwoordelijke leden van het college door de gemeentewet zijn bepaald".

.../...

Bij deze bepalingen moet al dadelijk een principieel voorbehoud worden gemaakt : volgens artikel 11 van de Grondwet kan alleen worden onteigend "ten algemenen nutte".

Het is ongetwijfeld denkbaar dat het algemeen nut de onteigening van een in strijd met de voorschriften van een plan van aanleg, en dus met gevaar voor die aanleg, opgetrokken gebouw nodig maakt; maar dat zonder vergunning wordt gebouwd, betekent niet noodzakelijk dat het algemeen nut in alle gevallen de afbraak wetigt.

Hoe het zij, de beslissing tot onteigening moet steeds ingegeven zijn door het algemeen nut van die onteigening, en niet door de bedoeling het gemeentebestuur een geldstraf op te leggen.

De hier besproken bepalingen verdienen een aandachtig onderzoek, want zij doen vrij ingewikkelde problemen rijzen inzake aansprakelijkheid van de openbare machten, terwijl zij, ten bezware van de gemeente, een nieuwe regeling inzake vergoeding invoeren, die voor haar aanzienlijke uitgaven kan medebrengen, zulks bij eenvoudige administratieve dwangmaatregel.

Artikel 20 van het ontwerp zegt : "Al de voorschriften van de streek-, substreek- en gemeentelijke plannen van aanleg kunnen bij wijze van onteigening ten algemenen nutte ten uitvoer worden gelegd"; artikel 21, tweede lid, bepaalt nader : "Als onteigend orgaan kunnen optreden het Rijk, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en alle lichamen die bij de wet bevoegd verklaard zijn tot onteigening ten algemenen nutte".

.../...

Onteigening zou op grond van deze bepalingen reeds gewettigd zijn om, wanneer in strijd met de voorschriften van een plan mocht zijn gebouwd of verkaveld, de schadelijke gevolgen daarvan te ondervangen. De eigenlijke strekking van de artikelen 57 en 58 ligt dus hierin dat zij de Staat tot het nemen van dwangmaatregelen ten opzichte van de gemeente machtigen en dat zij uitsluitend de gemeente geldelijk aansprakelijk stellen in het geval dat een werk met overtreding van de wet is uitgevoerd.

Hier moet worden onderzocht in hoever onderscheidenlijk Staat, gemeente of bouwer aansprakelijk kunnen zijn ^{en} onder welke omstandigheden een door de Staat aan de gemeente opgelegde gedwongen onteigening verantwoord is.

In een hele reeks gevallen zou de gemeente volgens het gemeen recht klaarblijkelijk al niet aansprakelijk kunnen worden gesteld : namelijk als werken zonder vergunning of in strijd met de voorschriften van de vergunning worden uitgevoerd. Het ontwerp bevat immers geen enkele bepaling die het toezicht op de ondernomen werken uitsluitend aan het gemeentebestuur opdraagt; integendeel de uitvoering van werken zonder vergunning of in strijd met de voorschriften daarvan, is een misdrijf dat in de werkingssfeer van de gerechtelijke politie ligt. Werken verschillende leden van het gemeentepersoneel bij dit toezicht mede, als openbare dienst valt het geheel buiten de sfeer van de gemeentelijke bevoegdheden. Voor het bouwen zonder

.../...

vergunning is in de eerste plaats en zelfs uitsluitend de bouwer aansprakelijk, niet de overheid, aan wie alleen een betrekkelijk gemis van toezicht kan worden verweten. Normaal zou dus hij die bouwt, zelf de schade moeten vergoeden.

Deze vaststelling maakt in dit geval ieder gebruik van de onteigeningsprocedure overbodig.

Van aansprakelijkheid van de gemeente zou dus eventueel alleen sprake kunnen zijn als de werken overeenkomstig een onregelmatig afgegeven vergunning zijn uitgevoerd. In dit verband moge naar de beide in het ontwerp bedoelde procedures worden verwezen.

Is er nog geen bijzonder plan van aanleg, dan kan het gemeentebestuur de vergunning alleen afgeven overeenkomstig de door stedenbouwgestelde voorwaarden. Bovendien moet krachtens artikel 42, vierde lid, een afschrift van de beslissing aan de gemachtigde ambtenaar worden gezonden. Het hoofdbestuur beschikt dus over alle middelen om te verhinderen, dat een onregelmatige beslissing wordt genomen of om zodanige beslissing eventueel te doen vernietigen overeenkomstig artikel 87 van de gemeentewet.

Is er een bijzonder plan van aanleg, dan blijft de Staat op grond van artikel 35, derde lid, bevoegd tot schorsen en vernietigen, zodat hij over een doeltreffende controle op de beslissingen van het schepencollege beschikt.

.../...

De toezichthoudende overheid kan dus altijd beletten, dat een onregelmatige vergunning wordt afgegeven of wordt behouden.

Ten slotte ontstaat de toekenning van de vergunning de bouwer niet van de verplichting de voorschriften van het plan van aanleg en de bepalingen van de bouwverordeningen in acht te nemen. Deze verplichting vindt een sanctie in artikel 60, krachtens hetwelk de gemachtigde ambtenaar voor de rechtbank kan vorderen dat de plaats in haar vroegere staat wordt hersteld.

Het hoofdbestuur beschikt dus over genoeg andere middelen om het hoofd te bieden aan alle gevallen die onteigening overeenkomstig de artikelen 57 en 58 mochten wettigen. Het hoofdbestuur heeft dus ook geen bevoegdheid nodig om het gemeentebestuur tot zodanige onteigeningen te dwingen.

Ten slotte is het niet verantwoord dat de gemeentelijke financiën alle geldelijke gevolgen van de afgifte van een onregelmatige vergunning zouden moeten dragen, want het aandeel van de aansprakelijkheid van de Staat inzake toezicht op bouwwerken en verkavelingen moet billijk evenredig zijn met de omvang van de bevoegdheid die hij zich als toezichthoudende overheid voorbehoudt.

De artikelen 57 en 58 zijn dus overbodig; zij bieden trouwens tal van nadelen. Als zodanig worden zij beter geschrapt.

+

+

+

.../...

Artikel 60, eerste lid, zegt dat de correctionele rechtbank bevel moet geven de plaats in haar vroegere staat te herstellen. Het tweede lid echter betreft het geval dat de correctionele rechtbank zodanig bevel niet zou hebben gegeven, maar het dwingend karakter van het eerste lid sluit dit geval uit. De tekst bevat dus een tegenspraak.

Met het tweede lid wordt in feite alleen bedoeld, dat een burgerlijke vordering kan worden ingesteld om de plaats in haar vroegere staat te herstellen. Die vordering staat los van de vervolgingen waarvan sprake in artikel 59 ; zij kan worden ingesteld ook als de bouwer niet strafrechtelijk aansprakelijk is.

In verschillende gevallen kan het verantwoord zijn te bevelen, dat de plaats in haar vroegere staat wordt hersteld, zonder dat daarom de bouwer een misdrijf ten laste kan worden gelegd, namelijk als de betrokkene op grond van een onregelmatige vergunning te goeder trouw met de werken is begonnen.

Het natuurlijk gevolg van de nietigverklaring van die vergunning, hetzij door de administratie, hetzij bij arrest van de Raad van State, is het slopen van de werken die reeds werden uitgevoerd in strijd met de voorschriften van het plan van aanleg of van de bouwverordeningen.

De verplichting tot slopen is in zulk geval een burgerrechtelijke verplichting, waarvan de uitvoering dus door een afzonderlijke burgerlijke vordering moet worden gewaarborgd.

.../...

Bovendien is in zulke gevallen alleen de burgerlijke rechtbank bevoegd om de gemeenrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen en om er de voor alle partijen nuttige conclusies uit te trekken.

Het is immers duidelijk dat, al kan de bouwer gedwongen worden tot slopen, het herstel van de hem aldus toegebrachte schade, bij toepassing van de bepalingen van artikel 1382 van het Burgerlijk rechtboek inzake aansprakelijkheid, ten laste kan worden gebracht van de overheid die voor het afgeven van de onregelmatige vergunning verantwoordelijk is.

Gelet op deze opmerkingen, verdient het aanbeveling het tweede lid van artikel 60 om te werken tot een afzonderlijk artikel, als volgt :

"Artikel . . .

De gemachtigde ambtenaar, de burgemeester of de benadeelde derde kunnen, samen of afzonderlijk, voor de burgerlijke rechtbanken vorderen dat in hun vroegere staat worden hersteld de plaatsen waar werken of verkavelingen van vaste goederen plaats hebben gehad in strijd met de voorschriften van de plannen van aanleg, met de bepalingen van titel II, hoofdstuk I, van titel III, hoofdstuk I, of van verordeningen tot uitvoering van titel III, hoofdstuk II.

.../....

De benadeelde partij, of, bij haar ontstentenis, de gemachtigde ambtenaar, kan bovendien, op kosten van hem die het goed verkavelt, de nietigverklaring van de akte op grond waarvan het goed wordt verdeeld, vorderen".

Dit artikel zou dan komen na artikel 61, terwijl het derde lid van artikel 60 tweede wordt.

+
+ +

Het voorlaatste lid van artikel 62 bepaalt :

"In geval van uitzonderlijk dringende spoed, kan de burgemeester of, bij diens ontstentenis, de voormelde ambtenaar bij besluit de schorsing van de werken bevelen onder de verplichting, de zaak daarna bij de bevoegde rechtbank aanhangig te maken. Die beslissing is geldig tot de rechtbank uitspraak gedaan heeft".

Deze bepaling heeft alleen tot doel aan administratieve autoriteiten conservatoire bevoegdheid toe te kennen : de rechtbank moet zeggen of de beslissing al dan niet van kracht blijft. Het artikel zou moeten bepalen, binnen welke termijn de zaak bij de rechtbank aanhangig moet worden gemaakt en wanneer de maatregel van rechtswege wordt opgeheven.

.../...

Met nog verschillende wijzigingen betreffende de vorm, leze men artikel 62 als volgt :

"Artikel 62.-

Schorsing van de werken tot het eindvonnis nopens de vervolging is gewezen, kan worden bevolen door de voorzitter der rechtbank van eerste aanleg, recht sprekende in kortgeding overeenkomstig artikel 11 van de wet van 25 maart 1876 op de bevoegdheid en de artikelen 806 en volgende van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering.

Het bevel van de voorzitter is uitvoerbaar op de minuut.

De burgemeester of, bij diens ontstentenis, de gemachtigde ambtenaar neemt alle maatregelen voor de dadelijke toepassing van het bevel.

Is uitzonderlijke speed vereist, dan kan de burgemeester of, bij diens ontstentenis, de gemachtigde ambtenaar bij besluit de schorsing van de werken bevelen ; hij moet de zaak onmiddellijk aanhangig maken bij de voorzitter van de rechtbank, zoals in het eerste lid is gezegd.

Het besluit van de burgemeester of van de gemachtigde ambtenaar heeft gevolg totdat het bevel van de voorzitter is betekend. Het verliest echter van rechtswege zijn uitvoerbare kracht, indien de zaak niet binnen ... dagen bij de voorzitter aanhangig is gemaakt.

.../...

Worden de werken voortgezet in strijd met het bevel van de voorzitter of met het besluit van de burgemeester of van de gemachtigde ambtenaar, houdende bevel tot schorsing, dan wordt het misdrijf, afgezien van de in artikel 59 gestelde straffen, gestraft met gevangenisstraf van 10 dagen tot een maand".

+
+ +

Artikel 63, eerste lid, bepaalt :

"Het exploit tot inleiding van het strafrechtelijk of burgerlijk geding overeenkomstig de artikelen 59 en 60, wordt in het hypotheekkantoor binnen welks ambtsgebied de goederen gelegen zijn, overgeschreven ten verzoeken van de deurwaarder die het exploit heeft opgemaakt".

Past de uitdrukking "exploit tot inleiding" uitstekend voor de akte waarbij de zaak bij de burgerlijke rechtbank aanhangig wordt gemaakt, in strafzaken is zij niet gebruikelijk.

.../...

De publieke vordering wordt in beweging gebracht, hetzij door middel van het rekest van de procureur des Konings tot het instellen van een vooronderzoek, of door het stellen van burgerlijke partij voor de onderzoeksrechter, hetzij door middel van de rechtstreekse dagvaarding voor het vonnisgerecht.

Is de onderzoeksrechter met het onderzoek belast, dan wordt de zaak bij het vonnisgerecht aanhangig gemaakt door de beschikking van verwijzing van de raadkamer of van de kamer van inbeschuldigingstelling. Ook de verdachte wordt dan gedagvaard.

Uit de tekst van het ontwerp kan niet worden opgemaakt of de uitdrukking "exploot tot inleiding van het strafrechtelijk geding" doelt op het rekest tot het instellen van een vooronderzoek of op de akte waarbij de burgerlijke partij de zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig maakt, dan wel alleen op de akte waarbij de verdachte voor het vonnisgerecht wordt gedagvaard.

Artikel 63 zou hieromtrent duidelijker moeten zijn.

.../...

Hoofdstuk IV.Fiscale bepalingen.

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk V.Opheffingsbepalingen.

De besluitwet van 25 augustus 1915 is reeds opgeheven door artikel 29 van de besluitwet van 2 december 1946. Dit hoeft dus niet nog eens in artikel 65 te worden gedaan.

In artikel 65, 2°, dient het volledig opschrift van de besluitwet van 2 december 1946 betreffende de stedenbouw te worden vermeld.

Voor het overige is het noodzakelijk, dat de onder de werking van de besluitwet van 2 december 1946 goedgekeurde plannen van aanleg hun bindende kracht behouden, want krachtens artikel 17 van even genoemde besluitwet waren die plannen slechts bindend "totdat een organieke wet over urbanisatie van kracht wordt".

.../...

Het tweede zinsdeel, dat zegt : "tenzij omtrent die plannen een beslissing tot herziening is genomen overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid van artikel 33 van deze wet", moet niettemin worden geschrapt, golet op de wijziging welke artikel 33, eerste lid, in dat opzicht heeft ondergaan.

Artikel 65, 4°, leze men als volgt :

"4° de volgende artikelen van de wet van 1 februari 1844 op de wegenpolitie : 1 en 4 gewijzigd bij de wet van 15 augustus 1897; 2 en 3, 5 gewijzigd bij de wet van 28 mei 1914; 7, 8 en 16 toegevoegd door de wet van 28 mei 1914".

Aangezien het decreet van 7 maart 1808 reeds is opgeheven bij koninklijk besluit van 19 april 1828, moet artikel 65, 5°, als volgt worden gelezen :

"5° het koninklijk besluit van 19 april 1828 betreffende de bouwwerken in de nabijheid van buiten de gemeenten gelegen begraafplaatsen,

- het koninklijk besluit van 5 juli 1829 betreffende de bevoegdheid van de gedeputeerde staten om vergunning te verlenen tot het bouwen in de nabijheid van begraafplaatsen".

+

+

+

.../...

Ten slotte een laatste algemene opmerking over de vorm.

Wordt een onderdeel van de wet aangehaald (artikel, hoofdstuk, titel, enz ...), dan is het niet nodig daaraan toe te voegen : "van deze wet".

Dezelfde opmerking geldt, althans wanneer geen verwarring mogelijk is, voor het gebruik van de woorden "van deze titel", "van dit hoofdstuk" of "van dit artikel". Die uitdrukkingen worden in beginsel alleen gebruikt wanneer de bepaling verwijst naar de wet, de titel, het hoofdstuk, enz ..., in hun geheel.

Zo moet bij voorbeeld het eerste lid van artikel 2 als volgt worden gelezen :

"De Koning verleent bindende kracht aan de streek-, substreek- en gemeentepunnen, overeenkomstig het bepaalde in de hoofdstukken II, III en IV".

In artikel 3 daarentegen moet het eerste lid worden gelezen als volgt :

"Eigendomsbepeningen die het gevolg zijn van de toepassing dezer wet, geven geen aanleiding tot schadevergoeding".

OBSERVATIONS GENERALES.A. Portée générale du projet.

Le projet a pour objet essentiel l'aménagement du territoire conformément aux exigences de l'urbanisme, c'est-à-dire qu'il tend à l'élaboration de plans coordinateurs destinés à promouvoir l'utilisation rationnelle du sol au triple point de vue économique, social et esthétique.

Ces plans englobent des matières très diverses : celles de l'habitat urbain et rural, de la localisation des diverses activités économiques, industrielles et agricoles, des voies de communication, de la protection de la nature, de l'esthétique des constructions, etc.

Sur le terrain juridique, la législation relative à l'urbanisme est appelée à résoudre deux problèmes : l'un d'organisation administrative et l'autre de police administrative ; le but poursuivi postule, en effet, d'une part que les plans soient effectivement élaborés et, d'autre part, que le respect des prescriptions qu'ils contiennent soit assuré. Elle doit prévoir en outre des mesures conservatoires pour éviter que, pendant la période d'élaboration, des initiatives mettent en danger l'aménagement futur.

B. Le rôle coordinateur de la législation sur l'urbanisme.

La variété des problèmes que soulève l'aménagement du territoire et la diversité des matières auxquelles touche un plan d'aménagement rendent l'urbanisme tributaire de nombreux domaines de l'organisation et de la police administratives.

C'est d'ailleurs là une caractéristique de l'urbanisme de représenter moins une discipline autonome qu'une coordination de l'ensemble des disciplines touchant à l'aménagement du sol : architecture, génie civil, routes et autres voies de communication, transports, exploitation du sol (mines, minières, carrières), agriculture, protection des sites, hygiène, etc.

L'urbanisme réside précisément dans la synthèse de ces diverses disciplines en un plan coordonné.

La traduction en règles juridiques d'un programme d'urbanisation pose, dès lors, par priorité, le problème de la coordination d'un ensemble de matières dispersées dans les différentes branches du droit administratif.

Le plan d'aménagement lui-même est certes l'instrument majeur de cette coordination ; il ne suffit toutefois pas que l'élaboration de ce plan soit prescrite pour aboutir au résultat voulu : il faut encore, d'une part, que ceux qui sont chargés de son établissement soient armés des pouvoirs nécessaires pour coordonner l'apport et la contribution des divers services administratifs dont l'activité est affectée par la réalisation du plan, sans que des règles divergentes subsistant dans les législations antérieures viennent mettre obstacle à cette coordination ; il faut aussi que les mesures conservatoires préalables à l'adoption du plan et les prescriptions découlant de celui-ci après cette adoption voient leur autorité étendue à toutes les activités contribuant à l'aménagement prévu.

L'arrêté-loi du 2 décembre 1946 laissait dans l'ombre ce problème de coordination essentiel.

Les principaux inconvénients de cette lacune se sont manifestés dans les domaines de la voirie et des constructions.

En matière de voirie, bien que l'article 2, c, ait prévu que les plans généraux figurent "le réseau des principales voies de communication à créer ou à modifier, tant en ce qui concerne la grande que la petite voirie", et que l'article 3, c, ait prescrit que les plans particuliers figurent "le tracé définitif des voies de communication principales et secondaires à créer ou à modifier, tant en ce qui concerne la grande que la petite voirie, ainsi que le tracé des alignements de ces voies", l'arrêté-loi laisse subsister toutes les dispositions relatives à l'établissement des voies de communication et aux alignements contenues dans la loi communale (articles 76, 7°, et 90, 7°) et dans la législation sur la voirie.

En matière de constructions, l'article 18 de l'arrêté-loi a simplement superposé une nouvelle autorisation de bâtir, dépendant du Ministre des Travaux publics, à l'autorisation traditionnelle prévue par l'article 90, 8°, de la loi communale et les règlements communaux.

La délimitation du champ d'application respectif de ces deux autorisations s'avère plus que malaisée, et le simple problème de l'ordre de succession dans lequel elles doivent intervenir a provoqué une divergence non encore entièrement réduite entre la pratique administrative constante et la jurisprudence du Conseil d'Etat telle qu'elle découle de l'arrêt n° 1884 du 17 octobre 1952 en cause Schollaert.

Le projet remédie, dans la mesure qui apparaîtra ci-après, à ces lacunes de la coordination entre l'urbanisme,

d'une part, et les polices de la voirie et de la construction, d'autre part.

Les problèmes de coordination s'étendent cependant encore à bien d'autres matières.

Tel est, notamment, le cas de celle des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes.

La coordination a été assurée ici par une modification au règlement général pour la protection du travail. L'article 9bis de ce règlement (arrêté du Régent du 22 juin 1949) prévoit, en effet, la consultation de l'Administration de l'Urbanisme préalablement à l'octroi de l'autorisation.

Il convient, enfin, de rappeler ici l'arrêt n° 5433 du 21 décembre 1956 en cause de la Commune de Hollogne-aux-Pierres, car il présente un exemple particulièrement significatif des problèmes de coordination que peut faire naître la législation sur l'urbanisme.

Une société exploitant un charbonnage et qui se proposait d'édifier un terril, avait été autorisée par arrêté royal à occuper une parcelle, en application des articles 50 et suivants des lois sur les mines, minières et carrières.

Or, cette parcelle se trouvait comprise dans la zone agricole de la commune, en vertu d'un plan particulier d'aménagement approuvé par arrêté royal du 29 juillet 1953.

La commune porta le conflit devant le Conseil d'Etat qui statua dans les termes ci-après :

./...

"Considérant qu'un arrêté réglementaire pris en exécution de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation, tel un arrêté portant un plan d'aménagement, n'est pas modifié par un arrêté particulier faisant application, dans un cas déterminé, d'une autre législation ; que l'arrêté attaqué ne porte en lui-même aucune dérogation aux obligations qui s'imposent aux propriétaires et aux bénéficiaires de tout droit quelconque dans les parties du territoire soumises aux dispositions de l'arrêté-loi concernant l'urbanisation ; qu'il n'a d'autre portée que de permettre à un concessionnaire minier d'exercer son droit de servitude sur un terrain de la surface dont il n'est pas propriétaire ; que le bénéficiaire de cette autorisation, dans l'exercice qu'il fera des droits qui lui sont reconnus, reste soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 29 juillet 1953 ; que le moyen d'annulation invoqué contre l'acte administratif attaqué ne peut donc être retenu".

On exposera ci-après de quelle manière et dans quelle mesure le projet résout les multiples problèmes de coordination posés en la matière.

C. La force obligatoire des plans.

L'arrêt qui vient d'être cité met également en lumière un autre problème majeur, celui de la force obligatoire des plans.

Comme le souligne cet arrêt, le plan d'aménagement a une portée réglementaire et l'arrêté royal qui l'approuve ne peut être modifié par un arrêté particulier.

D. Les droits et obligations des propriétaires en fonction de l'aménagement du territoire.

Il est indéniable que les prescriptions d'urbanisme exercent une influence profonde sur le statut de la propriété immobilière.

Ces prescriptions se traduisent, en effet, par autant de servitudes légales d'utilité publique, au sens des articles 544 et 649 du Code civil.

Elles peuvent aller, dans de nombreux cas, jusqu'à l'interdiction de bâtir et comportent, en toute hypothèse, des restrictions quant à la nature des bâtiments susceptibles d'être édifiés, à leur implantation, à leur aspect et à leur disposition.

Il est à remarquer, cependant, qu'aucune de ces limitations n'est véritablement d'une nature nouvelle : les dispositions éparses relatives à la police des constructions et aux restrictions apportées pour cause d'utilité publique à la liberté de la construction constituent des entraves analogues sinon identiques.

La législation sur l'urbanisme se borne à utiliser de telles restrictions en vue de réaliser l'aménagement du territoire, de manière coordonnée et non plus en ordre dispersé.

Enfin, ces restrictions ne sont pas sans contrepartie : le propriétaire qui ne peut édifier, sur son terrain, qu'une villa, trouve dans le plan certaines garanties quant à la sauvegarde du quartier : le terrain voisin ne pourra

./...

être affecté à une entreprise industrielle. De même, si le lotisseur ou le constructeur doivent laisser une partie de leur terrain disponible pour des espaces verts, ils bénéficient aussi de la plus-value découlant de la même obligation faite aux propriétaires voisins.

En d'autres mots : si le plan crée de lourdes obligations pour les propriétaires, il est de sa nature de leur conférer aussi certains droits.

La justification d'utilité publique de l'urbanisme est d'ailleurs, dans la mesure la plus large, liée à l'avantage des habitants du territoire.

S'il est nécessaire, en effet, de prévoir un aménagement rationnel de ce territoire, ce ne peut être que pour en rendre l'occupation et l'utilisation plus agréables, plus pratiques et plus confortables à ceux qui sont appelés à y vivre.

Le plan, une fois arrêté, constituera la charte d'un quartier, d'une ville ou d'une région. Ceux qui s'y établiront, s'ils sont tenus de s'y soumettre, se fieront en revanche aux intentions qu'il traduit pour l'élaboration de leurs propres projets et compteront légitimement sur les avantages et les sauvegardes que ce plan leur assure et qui les auront guidés dans leur choix.

On retrouve ici, sous un autre aspect, le problème de la portée réglementaire et de la force obligatoire des plans d'aménagement.

L'arrêté-loi du 2 décembre 1946 offre, à cet égard, certaines garanties très précieuses ; l'article 17 dispose,

en effet, que "jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi organique de l'urbanisme, nul ne peut enfreindre les prescriptions de ce plan". Si, d'autre part, l'article 16 permet la révision des plans, il subordonne cette révision à l'observation des règles de procédure et de publicité requises pour son adoption.

L'arrêté-loi réalise donc un équilibre remarquable entre le respect des droits acquis et les nécessités du développement du territoire.

Il est souhaitable que le projet maintienne cet équilibre, car la décision de soumettre l'aménagement du territoire à un plan implique, comme contrepartie nécessaire, que l'autorité ayant présidé à l'élaboration de ce plan ne puisse se soustraire à ses prescriptions que moyennant le respect d'une procédure en révision analogue à celle qui a précédé l'adoption du plan lui-même.

7. Les pouvoirs publics compétents en matière d'urbanisme.

L'arrêté-loi du 2 décembre 1946 confie à l'autorité communale le soin de "dresser" et "approuver" les plans généraux et particuliers d'aménagement de la commune (articles 4 et 6).

C'est toutefois le Roi qui "statue" sur les plans (article 8).

Ajoutons que le Roi décide l'établissement de ces plans (article 1er) et que le Ministre des Travaux publics détermine les modalités de leur présentation et le délai dans lequel ils doivent être approuvés (article 5) ; enfin le Roi

peut se substituer à la commune pour dresser les plans en cas d'inaction des autorités communales (article 9).

Les plans régionaux sont l'oeuvre du pouvoir central, les communes n'ayant qu'une compétence d'avis et une mission exécutive (articles 11 et 12).

Aucune disposition de l'arrêté-loi n'associe, enfin, les autorités provinciales à l'élaboration des plans.

La procédure en vigueur postule donc une collaboration entre l'autorité communale et l'autorité centrale, tout en assurant à celle-ci une prédominance qui dépasse largement la conception traditionnelle de la tutelle. L'incertitude de la terminologie employée ne permet d'ailleurs pas de déterminer si la commune, même lorsqu'elle établit ses propres plans d'aménagement, agit dans la sphère de ses attributions communales et gère ~~une~~ matière d'intérêt communal, au sens de l'article 108 de la Constitution, ou si elle n'est que l'organe d'une déconcentration administrative.

Le projet de loi, s'il donne certaines attributions au gouverneur de la province, n'en maintient pas moins le système en vigueur, fondé sur une répartition d'attributions entre le pouvoir central et le pouvoir communal.

Il entend cependant revenir à une conception plus rigoureuse et plus traditionnelle de la distinction entre les compétences de l'Etat et celles de la commune ; il tend, par la même occasion, à renforcer, en la matière, l'autonomie communale.

./...

Sans doute l'Etat conserve-t-il la haute main sur l'aménagement général du territoire ; il se réserve le soin d'élaborer les plans régionaux et sous-régionaux ; l'arsenal des mesures de tutelle qui sont mises à sa disposition est suffisamment efficace, aussi bien pour assurer l'impulsion nécessaire et vaincre l'inertie là où elle pourrait se manifester que pour coordonner utilement l'action des diverses autorités subordonnées.

La commune retrouve cependant l'exercice de sa pleine responsabilité dans l'élaboration de ses propres plans : c'est à elle qu'il incombe d'"établir" le plan et de l'"adopter". L'intervention du Roi à l'égard des plans adoptés par l'autorité communale ne s'exerce plus que dans le cadre de la tutelle d'approbation.

Le projet fait des plans d'aménagement communaux, généraux et particuliers, une matière d'intérêt communal. Il s'ensuit que les compétences respectives de l'autorité communale et de l'autorité centrale se trouvent délimitées conformément aux prescriptions de l'article 108 de la Constitution.

+

+

+

./...

EXAMEN DES ARTICLES.

Le projet comporte deux parties principales, l'une faisant l'objet du titre Ier et traitant de l'aménagement du territoire, l'autre faisant l'objet des titres II et III principalement consacrés, le titre II au permis de construire, et le titre III au permis de lotir, aux règles sur la bâtisse et aux sanctions.

TITRE PREMIER

DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

=====

Chapitre premier.Dispositions générales.

Le chapitre premier définit l'objet des plans et leurs principales conséquences juridiques.

Les prescriptions des plans sont d'utilité publique (article premier).

Le Roi confère la force obligatoire à tous les plans (article 2).

Afin de renforcer le rôle coordinateur des plans et de préciser l'étendue de la force obligatoire des dispositions d'urbanisme conformément aux observations générales formulées ci-dessus, sub B et C, il conviendrait de compléter l'article 2 par un alinéa 3 ainsi conçu :

"Les plans ont valeur réglementaire. Ils demeurent en vigueur jusqu'au moment où d'autres plans leur sont substi-

tués à la suite d'une revision. Il ne peut y être dérogé que dans les cas et selon les formes prévus par la présente loi".

Il découlera de cette disposition que le Roi ne pourra abroger, purement et simplement, l'arrêté conférant force obligatoire à un plan. Celui-ci ne sera éventuellement susceptible que de revision dans les formes et conditions prévues au chapitre VII du titre Ier du projet.

Les plans régionaux et sous-régionaux ayant la valeur de règlements généraux, l'arrêté royal leur conférant force obligatoire devra être soumis à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946.

L'article 2, alinéa 1er, appelle d'autre part une observation de forme ; il convient d'y remplacer le mot "stipulations" par le mot "dispositions".

+

+ +

L'article 3 restreint en matière d'urbanisme le champ d'application de l'article 7 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat. Il prévoit notamment que le dommage exceptionnel ne peut en tout cas être invoqué lorsqu'un préjudice est causé :

".....

e) par des prescriptions qui fixent le mode de jouissance d'un immeuble".

./...

Cette notion de "mode de jouissance d'un immeuble" est reprise de l'article 77, 1°, de la loi communale. Elle vise la manière dont un immeuble est utilisé, à des fins résidentielles, administratives, commerciales, artisanales, industrielles ou autres.

Il résultera donc de cette disposition que le préjudice exceptionnel, éventuellement causé par le non-renouvellement d'une autorisation d'exploiter un établissement classé comme dangereux, insalubre ou incommode, ne serait pas indemnisable.

Chapitre II.

Des plans régionaux.

L'article 4 dispose que le Roi "désigne" les régions qui doivent faire l'objet de plans d'aménagement. Le verbe "désigner" a été employé de préférence au verbe "délimiter", la notion de "région" ne correspondant pas nécessairement à une entité géographique précise et invariable.

Il serait, dès lors, préférable de ne pas employer dans le texte néerlandais le verbe "bepalen" et de dire plutôt "De Koning wijst de streken aan waarvoor plannen van aanleg moeten worden opgemaakt".

Telle est d'ailleurs la formule employée par le projet à l'article 8.

+

+

+

./...

L'article 5, alinéa 2, institue une enquête publique faite au nom de l'Etat par le gouverneur de la province. Celui-ci doit, en vertu de l'alinéa 4, recueillir les réclamations et observations de la députation permanente. L'article 5 n'envisage pas l'hypothèse, qui n'est cependant pas exclue, où la région s'étendrait sur plusieurs provinces. Il apparaît logique d'admettre alors que les différents gouverneurs exercent, chacun dans sa province, les attributions prévues par le projet. Il serait souhaitable de compléter, en ce sens, le texte de l'article 5 par un dernier alinéa libellé comme suit :

"Lorsqu'une région s'étend sur plusieurs provinces, les gouverneurs de celles-ci exercent, chacun dans son ressort, les attributions prévues au présent article".

L'article 5 devrait au même titre que les articles 9 et 17 fixer un délai pour l'enquête ; il y aurait donc lieu d'ajouter les mots "d'une durée de mois" après les mots "enquête publique" à l'alinéa 2.

L'article 5, alinéa 3, dispose que l'enquête est notamment annoncée par un avis inséré dans les journaux de la capitale et de la région . Cette disposition pourrait être interprétée comme imposant l'insertion de cet avis dans tous les journaux visés, quels qu'en soient le nombre et la diffusion, sans même exclure les périodiques. Pour éviter que cette règle, d'application trop difficile, ne soit génératrice de nullités, il serait préférable de fixer le nombre minimum de journaux de la capitale et de la région, dans lesquels l'avis doit être reproduit.

+

+ +

./...

L'article 6 dispose que le plan régional comporte :

".....

2° les solutions à apporter aux problèmes économiques et sociaux qui se posent dans le cadre de l'aménagement du territoire".

Cette formule qui s'inspire des buts généraux de l'urbanisme tels qu'ils sont indiqués à l'article 1er, alinéa 2, est trop peu explicite. Il est proposé de la remplacer par la phrase suivante :

"Article 6.-

Le plan régional comporte :

1°

2° les mesures générales d'aménagement correspondant aux besoins économiques et sociaux du territoire".

Chapitre III.

Des plans des sous-régions.

Il vaudrait mieux rédiger comme suit la dernière phrase de l'article 9, alinéa 4 :

"Lorsque le conseil ne satisfait pas à cette obligation, il est censé acquiescer au plan".

L'article 9 appelle la même observation que l'article 5, dans l'hypothèse où la sous-région s'étendrait sur plusieurs provinces. L'application de cet article pourrait susciter, au surplus, des difficultés particulières, le gou-

./...

verneur étant chargé de désigner le président de la commission consultative prévue au premier alinéa.

Il serait préférable, dans l'hypothèse envisagée, que cette attribution soit exercée par le Ministre. Il s'indique donc de modifier comme suit la dernière phrase de l'article 9, alinéa 1er :

"Le gouverneur, ou, lorsque la sous-région s'étend sur plusieurs provinces, le Ministre désigne le président et installe la commission".

+

+ +

L'article 10 détermine l'objet du plan sous-régional. Celui-ci est destiné à compléter le plan régional par une étude plus approfondie, circonscrite à l'aménagement d'une partie de la région.

Le caractère complémentaire dévolu au plan sous-régional comporte une conséquence importante : il ne peut être adopté que lorsque le plan régional a reçu lui-même, au préalable, force obligatoire.

Chapitre IV.

Des plans communaux.

L'article 12, alinéa 3, serait mieux rédigé comme suit :

./...

"Le Roi peut également dispenser de l'obligation de dresser son plan général toute commune comprise dans une sous-région, lorsque le conseil communal estime pouvoir s'en tenir aux prescriptions du plan de la sous-région".

+

+ +

Parmi les indications figurant aux plans se trouve le tracé des modifications à apporter au réseau des voies de communication. Le plan est donc, entre autres, un instrument d'alignement, ce qui suppose une coordination des dispositions en matière d'urbanisme avec celles qui gouvernent la voirie.

Le projet n'entend pas refondre la législation sur la voirie ni absorber la matière des alignements. S'il ne réalise donc pas une coordination immédiate et totale en matière d'alignement, il réserve cependant la possibilité d'une coordination progressive et souple permettant de substituer, graduellement et selon les besoins, les plans d'aménagement aux plans d'alignement.

Cette évolution se trouve assurée par deux dispositions ; la première est celle de l'article 14, dernier alinéa, selon laquelle l'approbation du plan particulier entraîne la dispense de toutes autres formalités légales en matière de plan d'alignement ; la deuxième réside dans l'article 16 qui permet au ministre d'imposer la substitution d'un plan particulier d'aménagement à tout plan d'alignement.

La solution adoptée suppose toutefois le maintien en vigueur des dispositions existantes en matière d'alignement au moins pendant la période transitoire.

Aussi le projet n'abroge-t-il pas l'article 76, 7°, de la loi communale, relatif aux plans généraux d'alignement

des villes et des parties agglomérées des communes rurales, ainsi qu'à l'ouverture, l'élargissement et la suppression des rues et à la fixation de la grande voirie dans la traversée des villes et agglomérations.

En revanche, l'article 65 du projet abroge les articles 1 à 3 de la loi sur la police de la voirie du 1er février 1844, faisant ainsi disparaître de la législation la détermination par le Roi de la voirie urbaine (1) dans les agglomérations autres que les villes. De plus, cette abrogation entraîne la disparition de la disposition soumettant à autorisation de la commune l'ouverture, dans les agglomérations, de voies de communication privées aboutissant à la voie publique.

Or, aucune prescription du projet ne vient se substituer exactement à cette disposition, ce qui pourrait entraîner une lacune éventuelle dans l'arsenal des moyens que détient l'autorité pour exercer son contrôle en matière de police de la voirie.

./...

(1) La notion de "voirie urbaine" subsiste néanmoins à l'article 17 de la loi que le projet maintient ; de plus, l'article 76, 7°, de la loi communale s'y réfère implicitement.

Chapitre V.Des expropriations.

L'article 20 dispose que :

"Toutes les prescriptions des plans d'aménagement régionaux, sous-régionaux et communaux sont susceptibles d'être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique".

Le projet met ainsi fin à une controverse quant au point de savoir si les dispositions d'urbanisme étaient ipso facto d'utilité publique et justifiaient pour leur réalisation le recours à l'expropriation ou bien, si seules les mesures d'aménagement susceptibles de se réclamer d'une conception d'utilité publique traditionnelle, pouvaient éventuellement donner lieu à expropriation.

Le projet établit en outre une distinction, absente de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946, entre le plan d'aménagement d'une part et d'autre part le plan d'expropriation destiné à réaliser les prescriptions du plan d'aménagement.

Aux articles 21 et 24, il y a lieu de substituer aux mots "revêtus de la signature royale" les mots "approuvés par le Roi".

A l'article 28, il convient d'ajouter après les mots "tous accords destinés à réaliser le remembrement" les mots "ou le relotissement".

./...

Chapitre VII.De la revision des plans.

Après avoir attribué au Roi le pouvoir de décider la revision d'un plan, l'article 33 précise que :

"Cette décision enlève sa force obligatoire au plan ou à la partie de plan faisant l'objet de la décision royale, mais non au plan d'expropriation lorsqu'il en existe un".

Cette disposition appelle diverses réserves. Tout d'abord, elle priverait les propriétaires de tous les avantages acquis qu'ils pouvaient tirer de l'existence d'un plan (cf. observations générales, sub. D).

De plus, la disposition est en contradiction avec le principe selon lequel l'élaboration des plans communaux est une matière d'intérêt communal (cf. observations générales, sub. E).

Le pouvoir de retirer sa force obligatoire par mesure administrative à une disposition communale dûment approuvée, excède, en effet, les limites du pouvoir de tutelle tel qu'il est institué par l'article 108 de la Constitution.

Le principe, inscrit à l'article 11 de la Constitution, selon lequel une expropriation ne peut avoir lieu que pour cause d'utilité publique, s'oppose enfin au maintien de la force obligatoire d'un plan d'expropriation, alors que par la suppression de la force obligatoire du plan d'aménagement dont il découle, sa justification d'utilité publique a disparu.

La deuxième phrase de l'alinéa 1er de l'article 33 devrait donc être supprimée.

La décision de reviser un plan ne privera dès lors pas le plan existant de sa force obligatoire. Ses dispositions resteront d'application, elles devront être observées pour la délivrance des permis de construire et elles continueront à justifier la poursuite des expropriations décidées.

Il est d'ailleurs normal qu'il en soit ainsi car la revision d'un plan n'implique pas nécessairement la transformation de toutes ses dispositions. La décision de reviser le plan fera néanmoins renaître la nécessité de ménager l'avenir et d'empêcher qu'une mesure soit prise qui pourrait mettre en danger l'aménagement futur. C'est pourquoi, pendant la période de revision, les permis de construire devront s'inspirer d'une double préoccupation : celle de ne pas violer le plan existant et toujours en vigueur, mais aussi celle de ne pas aller à l'encontre des projets de revision.

+

+ +

Afin de mieux exprimer l'intention du Gouvernement, il conviendrait de rédiger comme suit les alinéas 2 et suivants de l'article 34 :

"La demande est adressée au pouvoir expropriant qui statue.

La renonciation à l'expropriation ne peut ^{sortir} ses effets que si elle est confirmée par le Roi. Elle vaut pour toutes les emprises pour lesquelles la même destination est prévue au plan d'aménagement.

Le refus de revision ne peut sortir ses effets que moyennant l'approbation du ministre..

Chaque nouvelle période de cinq ans prend cours à partir de cette approbation.

Faute par le pouvoir expropriant de notifier son refus de revision dans les trois mois de la demande, il est présumé renoncer à l'expropriation".

TITRE II

DU PERMIS DE CONSTRUIRE.

=====

Chapitre premier.

De la délivrance du permis.

L'article 35 du projet précise et développe les cas dans lesquels devra être sollicité le permis de construire, autorisation destinée à succéder à celles qui concernent la construction sous l'empire des lois et règlements en vigueur.

Le projet prévoit deux procédures distinctes, l'une concernant les cas où il n'existe pas encore de plan particulier d'aménagement ou lorsque la revision de celui-ci a été décidée, l'autre ayant trait aux travaux à effectuer à un emplacement faisant déjà l'objet d'un plan particulier d'aménagement.

Dans les deux cas, le permis est délivré par le collège des bourgmestre et échevins. Lorsqu'il n'existe pas de plan d'aménagement, il doit toutefois l'être conformément à l'avis et dans les termes formulés par l'Administration de l'urbanisme, tandis que lorsqu'il existe un plan d'aménagement, le permis est délivré par les autorités communales,

l'Administration de l'urbanisme ne possédant plus que le droit de suspendre la décision de l'autorité communale en vue de l'annulation éventuelle de cette décision par arrêté royal.

+

+ +

L'article 35, alinéa 2, règle la procédure à suivre lorsqu'il n'existe pas encore de plan particulier d'aménagement ou lorsque celui-ci est en instance de revision. Cet alinéa permet au fonctionnaire de l'Administration de l'urbanisme de "s'écarter des prescriptions d'un plan d'**alignement** revêtu de la force obligatoire ou de prescriptions réglementaires provinciales ou communales existantes" et notamment de celles des règlements sur la bâtisse en vigueur.

Ce pouvoir exorbitant du droit commun ne trouve de justification que dans la nécessité de prendre toutes mesures conservatoires destinées à empêcher que l'aménagement futur soit mis en péril.

Il serait souhaitable d'inscrire cette restriction dans le texte même du projet.

Il conviendrait, d'autre part, de remplacer l'expression "le fonctionnaire précité" par les mots "le fonctionnaire délégué". La même observation vaut pour les articles suivants.

Il importerait, enfin, de mieux faire ressortir dans le texte les obligations et responsabilités respectives de l'Etat, de la commune et du demandeur.

Le système adopté par le projet prévoit, en effet, un mode d'intervention spécial, en vertu duquel l'Administration de l'urbanisme assume la sauvegarde de l'aménagement futur du territoire, aussi longtemps que cet aménagement n'est pas définitivement fixé par les prescriptions réglementaires d'un plan communal.

C'est donc l'Administration de l'Etat qui prend la responsabilité des prescriptions contenues dans le permis de construire, et c'est à ces prescriptions que le demandeur doit se référer.

Le collège échevinal n'intervient pas dans l'exercice de ses attributions communales, mais bien en tant qu'autorité chargée par la loi d'exécuter les instructions émanant du pouvoir central (1).

Il est, dès lors, souhaitable, d'une part, que le projet prescrive la communication littérale de ces instructions, ce qui suppose la notification au demandeur du dispositif de l'acte qui les contient, et, d'autre part, qu'il soit précisé que c'est à ces instructions que le demandeur est personnellement tenu de se conformer.

Compte tenu de ces diverses observations, il conviendrait de rédiger comme suit l'article 35, alinéa 2 :

"Avant l'approbation par le Roi du plan particulier d'aménagement du territoire où se trouve situé l'immeuble, ou lorsque le Roi a décidé la révision de ce plan, le permis ne peut être délivré que de l'avis conforme du ou des fonctionnaires de l'Administration de l'urbanisme délégués par le Ministre et désignés plus loin sous le titre de "le fonctionnaire délégué". Cet avis peut, aux fins de ne pas

./...

(1) Une procédure analogue est actuellement prévue par l'article 16 de la loi sur la police de la voirie.

compromettre l'aménagement futur, s'écarter des prescriptions d'un plan d'alignement revêtu de la force obligatoire ou de prescriptions réglementaires provinciales ou communales existantes et notamment de celles des règlements faisant l'objet du chapitre II du titre III; il peut, aux mêmes fins, soit conclure au refus du permis, soit fixer des conditions destinées à sauvegarder un bon aménagement des lieux, tel qu'il est défini à l'article 1er, alinéa 2. Le permis doit reproduire le dispositif de l'avis donné par le fonctionnaire délégué. Le demandeur est tenu d'observer les conditions prescrites par cet avis. L'implantation des bâtiments est indiquée sur place par les soins du collège, conformément à l'avis susdit".

+

+ +

L'article 39 permet de refuser le permis s'il s'agit de bâtir sur un terrain n'ayant pas d'accès à la voie publique ou si celle-ci ne répond pas aux conditions d'équipement indispensables.

Le projet a voulu souligner de cette manière un des cas où la délivrance du permis apparaît le moins justifiée. Il n'entend nullement exclure la possibilité de refuser le permis de construire même lorsque les plans de bâtisse sont conformes aux prescriptions réglementaires.

Le permis ne peut être délivré que s'il respecte la réglementation existante mais sa délivrance est néanmoins toujours subordonnée au pouvoir d'appréciation des autorités compétentes.

Afin d'éviter toute méprise sur la portée de l'article 39, il serait souhaitable d'insérer le mot "notamment" après les mots "le permis peut".

+

+ +

Le chapitre relatif à la délivrance du permis de construire substitue certaines de ses dispositions, en matière de police des alignements, à celles de la loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie.

L'article 65 du projet abroge notamment les articles 4, 5, 7, 8 et 16 de cette loi : il convient d'examiner dans quelle mesure le système nouveau remplace utilement les dispositions supprimées et de quelle manière il assure une coordination harmonieuse entre les règles d'urbanisme et celles relevant de la police de la voirie et des alignements.

En ce qui concerne les alignements, l'article 35, alinéa 2, contient une disposition nouvelle : le collège ne se bornera plus dans l'avenir à donner l'alignement aux constructeurs mais il devra leur indiquer sur place l'implantation de ces bâtiments, c'est-à-dire toutes les limites sur lesquelles ils devront être édifiés.

Cette innovation n'est toutefois prévue que par l'article 35, alinéa 2, de telle sorte qu'elle ne vaut que pour les constructions dans un territoire où n'existe pas encore de plan particulier d'aménagement ou dont le plan est en instance de revision.

La procédure relative à la délivrance du permis de construire, lorsqu'il existe un plan particulier d'aménagement, ne prévoyant aucune prescription quant à l'indication

des alignements et le projet n'abrogeant pas l'article 90, 7°, de la loi communale, ce sont donc dans cette hypothèse les dispositions existantes qui demeureront d'application.

La question se pose de savoir si cette dualité de régimes correspond aux intentions du projet ou s'il ne convient pas, au contraire, de modifier celui-ci afin d'assurer l'application d'un système uniforme.

De son côté, l'article 38 du projet institue un système entièrement nouveau en matière de reculement. Il justifie donc pleinement l'abrogation des articles 4, 5, 7 et 8 de la loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie.

En revanche, les dispositions relatives au permis de construire ne prévoient aucune procédure particulière dans l'hypothèse à laquelle se réfère l'article 16 de la loi sur la police de la voirie.

L'article 35 du projet ne comporte, en effet, dans cet ordre d'idées de dispositions spéciales qu'en ce qui concerne les zones d'aménagement des autoroutes prévues par l'article 6 de la loi du 12 juillet 1956.

La procédure relative à la construction d'un immeuble dans ces zones est, en toute hypothèse, celle qui est prévue lorsqu'il n'existe pas de plan particulier d'aménagement.

On examinera au chapitre suivant les difficultés que suscite la disparition sans contrepartie de l'article 16 de la loi du 1er février 1844.

Chapitre II.Des délais et recours.

L'article 16 de la loi sur la police de la voirie prévoit qu'une autorisation spéciale doit être demandée au collège des bourgmestre et échevins pour toute construction, reconstruction ou tout changement aux bâtiments existants, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien qui doivent être exécutés à moins de 8 mètres de l'alignement régulièrement décrété pour une route de grande voirie ou à moins de 20 mètres de distance de la limite de la route en l'absence d'un plan général d'alignement.

La délivrance de l'autorisation par le collège est subordonnée à la consultation préalable de l'Administration des ponts et chaussées ou de la députation permanente, suivant qu'il s'agit d'une route de l'Etat ou de la province. Cette autorisation doit évidemment être conforme aux règlements décrétés par l'autorité supérieure et en l'absence de pareils règlements, l'administration communale est tenue de se conformer aux conditions indiquées par l'Administration des ponts et chaussées ou par la députation permanente.

L'article 42 du projet dispose en son alinéa 3 que si le permis de construire concerne la grande voirie ou une zone faisant l'objet de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, le fonctionnaire délégué recueille l'avis de l'administration intéressée.

Ce texte démontre qu'il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de supprimer l'intervention de l'Admi-

./...

nistration des ponts et chaussées ou de la députation permanente prévue par l'article 16 de la loi sur la police de la voirie.

Toutefois, l'article 42, alinéa 3, du projet ne concerne que la procédure prévue lorsqu'il n'existe pas de plan particulier d'aménagement.

L'article 43 relatif à la procédure envisagée lorsqu'il existe un tel plan dispose simplement en son alinéa 4 que "Lorsque l'immeuble est situé dans une zone faisant l'objet de l'article 6 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, il est procédé conformément aux dispositions de l'article 42".

Cet alinéa est inutile puisque le dernier alinéa de l'article 35 prévoyait déjà, dans cette hypothèse, le recours à la procédure prévue lorsqu'il n'existe pas de plan particulier d'aménagement.

Le projet ne prévoyant néanmoins aucune règle dérogatoire pour les constructions à édifier le long de la grande voirie, il s'ensuit qu'il n'assure plus, lorsqu'il existe un plan particulier d'aménagement, la consultation obligatoire de l'Administration des ponts et chaussées ou de la députation permanente. Il y a là une lacune à laquelle il pourrait être remédié, soit en prévoyant pour les constructions à édifier à proximité de la grande voirie le recours à la procédure organisée pour le cas où il n'existe pas de plan particulier d'aménagement, par analogie avec la dérogation prévue pour les autoroutes, soit en imposant la consultation de l'administration compétente dans les conditions indiquées à l'article 16

de la loi sur la police de la voirie, à propos de tout projet de construction le long de la grande voirie, examiné selon la procédure organisée pour le cas où il existe un plan particulier d'aménagement.

+

+ +

L'article 44 charge le collège échevinal de centraliser toutes les autorisations requises éventuellement en même temps que le permis de construire.

Il est regrettable. cependant, que le projet ne fixe pas un délai de rigueur, s'imposant aussi bien à la commune qu'aux divers services consultés, dans lequel le permis et toutes les autorisations annexes devraient être délivrés.

+

+ +

Il conviendrait, aux articles 42 et suivants, de substituer aux mots "la commune", les mots "l'administration communale" ou "le collège des bourgmestre et échevins" selon le cas.

+

+ +

./...

L'article 45, alinéa 1er, dispose que : "Si le fonctionnaire délégué ne se prononce pas dans les délais qui lui sont impartis par l'article 42, il est censé avoir donné son assentiment".

Cette disposition permet à l'administration communale de délivrer le permis sans se référer à l'avis exprès de l'Administration de l'urbanisme. Il est donc indispensable de mieux préciser le moment où disparaît la nécessité de recourir à pareil avis. Il conviendrait, d'autre part, compte tenu de l'obligation inscrite à l'article 35, alinéa 2, selon laquelle l'avis doit être reproduit dans le permis, de déterminer la forme que doit revêtir celui-ci, dans l'hypothèse particulière envisagée.

Il découle d'autre part de l'article 45, alinéa 2, que l'on pourrait élever une construction sans permis d'aucune sorte, lorsque le fonctionnaire délégué néglige lui aussi de statuer dans les délais prescrits.

Ceci est de nature à engendrer des difficultés considérables de preuve et de computation des délais. Comment le constructeur ayant entrepris des travaux sans permis pourrait-il pratiquement justifier de son bon droit, notamment à l'égard des services de surveillance ? Comment ceux-ci pourraient-ils accomplir leur tâche s'ils ne peuvent se faire produire, dans tous les cas, un titre justifiant de la légalité des travaux entrepris ?

Par ailleurs, la gravité des conséquences que peut comporter l'édification d'une construction en dehors des

./...

règles de l'art, non seulement au point de vue de l'aménagement du territoire, mais aussi pour des raisons de sécurité et d'hygiène, est telle qu'il ne se conçoit pas que le contrôle préalable des plans soit levé, même dans le but de sauvegarder les droits des particuliers contre l'inertie éventuelle de l'Administration.

La législation actuelle, telle qu'elle découle de l'article 90, 8°, de la loi communale, exclut pareille éventualité lorsqu'il s'agit d'une construction à édifier dans une agglomération quelconque, urbaine ou rurale.

Il importe, pour toutes les raisons indiquées, de ne pas supprimer cette garantie essentielle touchant à la sécurité générale.

Il serait donc préférable, par analogie avec le système en vigueur en vertu de la loi communale, de prévoir que l'inertie du fonctionnaire délégué ouvre la voie de recours prévue à l'article 46, plutôt que de permettre à cette inertie d'énervier la règle fondamentale du permis préalable inscrite à l'article 35, alinéa 1er.

Compte tenu de ces observations, la rédaction suivante est proposée pour l'article 45 :

"Article 45.- Si le fonctionnaire délégué ne se prononce pas dans les délais qui lui sont impartis par l'article 42, son avis est présumé favorable".

A défaut d'avoir reçu notification de l'avis du fonctionnaire délégué dans les dix jours de l'expiration des

./...

délais prescrits, le collège des bourgmestre et échevins délivre valablement le permis. Celui-ci mentionne alors que la demande n'a fait l'objet d'aucun avis du fonctionnaire délégué dans le délai prescrit.

Si le collège ne se prononce pas dans les délais qui lui sont impartis par les articles 42 et 43, le fonctionnaire délégué devient compétent pour délivrer le permis. Il statue dans les quinze jours sur la requête et les plans qui lui sont adressés par le demandeur; l'absence de décision dans les délais prescrits équivaut au rejet de la demande et ouvre le recours prévu à l'article 46".

+

+ +

L'article 46 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 46.- Le demandeur peut introduire auprès du Ministre un recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins, ou contre la décision prise en vertu de l'article 45, alinéa 3, par le fonctionnaire délégué, sans préjudice des recours qui lui sont éventuellement ouverts par les autres lois et règlements visés à l'article 44.

Le Ministre se prononce après avis d'une commission composée de cinq membres nommés par le Roi. Le demandeur ou son conseil est entendu par la commission, s'il le désire. La décision doit être motivée".

Il est inutile de mentionner que le recours prévu à l'article 46 est "aux fins de réformation", le recours ayant, de droit, cette portée à défaut de prescription restrictive.

+

TITRE III.

DISPOSITIONS DIVERSES.

=====

Chapitre Ier.Du permis de lotir.

Ce chapitre comporte diverses dispositions destinées à assurer le contrôle des lotissements dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il comble ainsi une lacune de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946.

Il vaudrait mieux rédiger l'article 48, alinéa 2, comme suit :

"Les prescriptions de l'article 35, alinéas 2 et 3, sont d'application. En outre, lorsqu'il intervient conformément à l'alinéa 2, le fonctionnaire délégué peut prescrire des modifications au nombre des lots, à leur configuration et à leurs dimensions, ainsi qu'au nombre, au tracé et à la largeur des artères prévues. Il peut également stipuler qu'il y a lieu de réserver des terrains pour des espaces verts, des bâtiments publics et des services publics".

Il conviendrait de dire, à l'article 51, "les délais qui y sont prévus".

./...

Chapitre II.Des règlements sur les bâtisses.

La police de la construction dépend traditionnellement des autorités communales.

L'article 53 du projet confirme cette attribution de compétence aux communes et prévoit diverses mesures permettant au Roi d'imprimer une impulsion à l'exercice de cette compétence.

De plus, l'article 55 soumet dans l'avenir cette réglementation à l'approbation royale.

A côté des exigences locales, l'art de la construction doit toutefois respecter un certain nombre de principes fondamentaux qui, comme tels, sont valables dans des régions entières, voire dans tout le pays.

Cet aspect de la police de la construction, lequel est d'intérêt général, fera l'objet d'une réglementation d'ensemble et l'article 54, 1°, du projet confère au Roi les pouvoirs nécessaires à cet effet.

La réglementation de la bâtisse sur le plan local pose en outre certains problèmes de coordination. Dans une même agglomération, en effet, les nécessités d'intérêt local en matière de construction sont dans une certaine mesure identiques.

S'il appartient, dès lors, aux conseils communaux de dégager les règles particulières applicables

en matière de bâtisse, à l'échelon local, l'intérêt général postule une suffisante coordination de ces règles, coordination qui incombe naturellement à l'autorité responsable de la sauvegarde de l'intérêt général, c'est-à-dire au Roi.

Cette mission se distingue cependant de la détermination des règles fondamentales de la construction applicables à l'échelon national ou régional, laquelle fait l'objet de l'article 54, 1°. C'est pourquoi une disposition distincte, l'article 54, 2°, attribue cette mission au Roi; elle est conçue comme suit :

"Le Roi peut :

1°)

2°) unifier les règlements qui sont soumis à son approbation par les communes faisant partie d'une agglomération dont il détermine l'étendue, de même que les règlements existants dans cette agglomération au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi".

Il n'est, toutefois, pas conforme au principe de l'autonomie communale de permettre au Roi de modifier des règlements communaux.

Il est, en revanche, parfaitement conforme à la répartition traditionnelle des compétences entre l'autorité centrale et l'autorité communale, que la première soit habilitée à prendre des dispositions particulières en un domaine relevant de l'intérêt général et reconnu comme tel par la loi, même si ces dispositions ne doivent

./...

s'appliquer qu'à une partie restreinte du territoire national.

Si les dispositions envisagées viennent réduire le champ d'application des prescriptions des diverses autorités locales, elles n'empiètent en effet ni sur l'attribution aux conseils communaux des matières d'intérêt exclusivement communal ni, par conséquent, sur la compétence réservée aux institutions communales par l'article 108 de la Constitution.

Dès le moment, d'autre part, où certaines questions sont légalement reconnues d'intérêt général et non plus communal, et où la réglementation qui s'y rapporte est, à ce titre, attribuée au Roi, il est normal que les prescriptions prises par arrêté royal viennent se substituer aux prescriptions communales ayant le même objet.

C'est pourquoi la rédaction suivante est proposée pour l'article 54, 2° :

"Article 54.-

Le Roi peut :

.....

2°) prescrire des dispositions uniformes en matière de bâtisses, applicables dans toutes les communes faisant partie d'une même agglomération dont il fixe les limites. Ces dispositions complètent les règlements communaux ou sont substituées de plein droit aux prescriptions de ceux-ci qui n'y seraient pas conformes".

+

+ +

./...

A l'article 53, il y aurait lieu de remplacer le mot "stipulations" par le mot "dispositions".

Il serait, enfin, plus conforme à la logique d'intervertir l'ordre des articles 54 et 55.

+

+ +

L'article 56 du projet dispose que les stipulations des plans d'aménagement peuvent déroger à celles des règlements sur les bâtisses. Cette disposition ne se recommande guère du point de vue de l'harmonie de la législation.

L'objet des plans d'aménagement n'est pas le même que celui des règlements sur la bâtisse. S'il peut arriver accidentellement que leurs dispositions se recoupent, c'est en tout cas une chose à éviter, et il importe que l'attention soit attirée sur la nécessité de bien délimiter le champ d'action d'une réglementation par rapport à l'autre et d'assurer le respect de cette délimitation à l'occasion, notamment, des procédures d'approbation.

Si le Gouvernement entend souligner ici la prééminence du plan d'aménagement par rapport à la réglementation sur la bâtisse, dans l'esprit de la règle inscrite à l'article 2 du projet, il serait préférable de rédiger l'article 56 comme suit :

./...

"Les stipulations des plans d'aménagement faisant l'objet du Titre Ier abrogent de plein droit, pour le territoire auquel elles se rapportent, les dispositions des règlements existants visés au présent chapitre qui leur seraient contraires.

Il ne peut être dérogé, dans les règlements nouveaux, aux stipulations des plans d'aménagement ayant force obligatoire".

Chapitre III.

Des sanctions.

Les articles 57 et 58 disposent ce qui suit :

"Article 57.

Lorsqu'une commune délivre un permis de construire, de reconstruire ou d'apporter des transformations à un bâtiment existant en violation des prescriptions du chapitre premier du Titre II, ou lorsqu'elle laisse effectuer les dits travaux sans permis, le Roi peut la contraindre à exproprier la construction litigieuse, à démolir celle-ci et à remettre les lieux dans leur pristin état aux dépens de la caisse communale, sans préjudice aux sanctions administratives prévues par la loi communale à l'égard des membres du collège responsables.

Article 58.

Lorsqu'une commune délivre un permis de lotir en violation des prescriptions du chapitre premier du présent titre, ou lorsqu'elle laisse s'opérer un lotissement sans permis, le Roi peut la contraindre à exproprier tout ou partie du lotissement, aux dépens de la caisse communale, sans préjudice aux sanctions administratives prévues par la loi communale à l'égard des membres du collège responsables".

Ces dispositions appellent, dès l'abord, une réserve de principe : l'expropriation ne peut se concevoir, selon le prescrit de l'article 11 de la Constitution, que lorsqu'elle est motivée par l'utilité publique.

Il se conçoit certes que l'utilité publique requière l'expropriation d'un bâtiment lorsqu'il viole les prescriptions d'un plan d'aménagement, de telle manière que l'aménagement lui-même soit mis en péril, mais le fait d'édifier une construction sans permis n'implique pas nécessairement qu'il soit d'utilité publique de la démolir dans tous les cas.

En tout état de cause, le motif de la décision d'exproprier doit résider dans l'utilité publique de l'expropriation et non dans le souci d'infliger une sanction pécuniaire à l'administration communale.

Les dispositions examinées requièrent ensuite un examen attentif car elles soulèvent certains problèmes assez complexes de responsabilité des pouvoirs publics et instituent, à charge de la commune, un mode de réparation nouveau qui peut entraîner pour celle-ci des débours considérables et cela par simple mesure de contrainte administrative.

L'article 20 du projet dispose que "Toutes les prescriptions des plans d'aménagement régionaux, sous-régionaux et communaux sont susceptibles d'être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique" ; l'article 21, alinéa 2, précise que "Peuvent agir comme pouvoir expropriant l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics et tous organismes habilités par la loi à exproprier pour cause d'utilité publique".

Ces dispositions justifieraient déjà éventuellement le recours à l'expropriation pour pallier les conséquences fâcheuses de la réalisation d'une construction ou d'un lotissement au mépris des prescriptions d'un plan. La véritable portée des articles 57 et 58 réside donc dans le pouvoir de contrainte qu'ils confèrent à l'Etat à l'égard de la commune et dans la responsabilité pécuniaire exclusive qu'ils mettent à charge de celle-ci lorsqu'un travail a été effectué au mépris de la loi.

Il convient d'analyser quelles seraient, en l'occurrence, les responsabilités éventuelles respectives de l'Etat, de la commune et du constructeur, ainsi que de rechercher les circonstances dans lesquelles le recours à l'expropriation forcée, imposé par l'Etat à la commune, pourrait se justifier.

Il est, déjà, une série de cas dans lesquels la responsabilité communale ne serait manifestement pas engagée en vertu du droit commun : il s'agit de ceux où les travaux seraient effectués soit sans permis, soit en contravention des prescriptions de celui-ci. Aucune disposition du projet ne confie, en effet, exclusivement à l'administration communale la surveillance des constructions en cours, bien au contraire ; la réalisation de travaux sans permis ou au mépris de celui-ci constituant un délit, cette surveillance est matière de police judiciaire ; or, si divers agents communaux participent à l'exercice de celle-ci, elle échappe entièrement, en tant que service public, à la sphère des attributions communales. Le fait de construire sans permis engage, au surplus, en premier lieu, et même exclusivement la responsabilité du constructeur et non celle des pouvoirs publics auxquels ne peut être imputé

qu'un défaut relatif de surveillance. C'est donc au constructeur lui-même qu'incomberait normalement la charge de réparer le dommage.

Cette constatation rend sans objet tout recours à la procédure d'expropriation dans l'hypothèse envisagée.

La responsabilité communale ne pourrait donc être éventuellement engagée que lorsque des travaux ont été accomplis conformément à un permis délivré irrégulièrement.

Il importe de se référer ici aux deux procédures prévues par le projet.

Lorsqu'il n'existe pas encore de plan particulier d'aménagement, l'administration communale ne peut délivrer le permis que conformément aux conditions formulées par l'Administration de l'urbanisme. De plus, en vertu de l'article 42, alinéa 4, une expédition de la décision doit être envoyée au fonctionnaire délégué. L'administration centrale dispose donc de toutes les armes nécessaires pour empêcher que soit prise une décision irrégulière, ou pour provoquer éventuellement l'annulation d'une telle décision, conformément à l'article 87 de la loi communale.

Lorsqu'un plan particulier d'aménagement est en vigueur, l'Etat conserve, en vertu de l'article 35, alinéa 3, un pouvoir de suspension et d'annulation qui lui garantit un contrôle efficace sur les décisions du collège échevinal.

L'autorité de tutelle est donc toujours en mesure de mettre obstacle à la délivrance ou au maintien d'un permis irrégulier.

L'octroi du permis ne dispense, enfin, pas le constructeur de l'obligation de respecter les stipulations du plan d'aménagement ou les dispositions des règlements sur la bâtisse. Cette obligation est sanctionnée par l'article 60 qui permet au fonctionnaire délégué de poursuivre la remise en état des lieux par voie d'action en justice.

L'administration centrale est donc suffisamment armée pour faire face, par d'autres moyens, à toutes les éventualités susceptibles de justifier le recours aux expropriations visé par les articles 57 et 58. Il n'est donc pas nécessaire de lui conférer, en outre, le pouvoir de contraindre l'administration communale à procéder à de telles expropriations.

La mise à charge des finances communales de toutes les conséquences pécuniaires résultant de la délivrance d'un permis irrégulier ne se justifierait enfin pas, la part de responsabilité qu'assume l'Etat dans le contrôle des constructions et lotissements devant être équitablement proportionnelle à l'étendue des pouvoirs de tutelle qu'il se réserve.

Les articles 57 et 58 sont donc superflus ; ils présentent, d'autre part, de sérieux inconvénients. Il serait, dès lors, préférable de ne pas les maintenir dans le projet.

+

+ +

./...

L'article 60, en son alinéa 1er, prescrit au tribunal correctionnel d'ordonner la remise en état des lieux. L'alinéa 2 se réfère, toutefois, à l'hypothèse où le tribunal correctionnel ne se serait pas prononcé à ce propos, hypothèse qu'exclut le caractère impératif de l'alinéa 1er. Il y a donc là une contradiction dans le texte.

L'alinéa 2 n'a, en réalité, d'autre objet que d'ouvrir une action civile tendant à la remise en état des lieux, indépendante des poursuites prévues par l'article 59 et qui pourrait s'exercer même en l'absence de responsabilité pénale du constructeur.

Il est, en effet, diverses hypothèses où se justifierait cette remise en état des lieux, sans qu'une infraction puisse être retenue à charge du constructeur, notamment celle où l'intéressé aurait entrepris de bonne foi des travaux, en vertu d'un permis irrégulier.

La conséquence naturelle de l'annulation de ce permis, soit par la voie administrative, soit par arrêt du Conseil d'Etat, est la démolition des travaux effectués contrairement aux prescriptions du plan d'aménagement ou des règlements sur la bâtisse.

L'obligation de démolir est, en pareil cas, de nature civile et son exécution doit donc être garantie par une action civile indépendante.

De plus, seule la juridiction civile est en mesure de déterminer en pareil cas les responsabilités encourues, conformément au droit commun, et d'en tirer les conséquences utiles à l'égard de toutes les parties.

Il est évident, en effet, que si le constructeur peut être tenu de démolir son immeuble, la réparation du préjudice qui lui est ainsi occasionné peut être mise à charge de l'autorité publique responsable de la délivrance du permis irrégulier, par application des règles de responsabilité inscrites à l'article 1382 du Code civil.

Il serait donc préférable, compte tenu de ces observations, de faire de l'article 60, alinéa 2, un article distinct, rédigé comme suit :

"Article ____.-

Le fonctionnaire délégué, le bourgmestre ou le tiers lésé sont recevables, soit concurremment, soit séparément, à poursuivre, devant les juridictions civiles, la remise en état des lieux où ont été effectués des travaux ou des lotissements de biens-fonds non conformes aux stipulations des plans d'aménagement, aux dispositions du titre II, chapitre 1er, à celles du titre III, chapitre 1er ou à celles des règlements pris en exécution du titre III, chapitre II.

La partie lésée ou à son défaut le fonctionnaire délégué peut en outre poursuivre l'annulation, aux frais du lotisseur, du titre ayant opéré la division du bien".

Cet article prendrait place après l'article 61. L'alinéa 3 de l'article 60 deviendrait l'alinéa 2 du même article.

+

+ +

./...

L'article 62, avant-dernier alinéa, dispose :

"En cas d'urgence exceptionnelle, le bourgmestre ou à son défaut le fonctionnaire précité peut ordonner par arrêté l'interruption des travaux, à charge d'en saisir ensuite le tribunal compétent. Cette décision est valable jusqu'à ce que soit intervenue la sentence du tribunal".

Cette disposition n'a pour objet que de conférer à des autorités administratives un pouvoir conservatoire et subordonne le maintien de la décision à l'intervention du tribunal; il conviendrait de fixer le délai dans lequel le tribunal doit être saisi et à l'expiration duquel la mesure serait levée de plein droit.

Compte tenu, en outre, de diverses modifications de forme intéressant l'ensemble de l'article 62, il serait préférable de rédiger celui-ci comme suit :

"Article 62.-

L'interruption des travaux jusqu'au jugement définitif sur les poursuites peut être ordonnée par le président du tribunal de première instance statuant sur référé conformément à l'article 11 de la loi du 25 mars 1876 sur la compétence et aux articles 806 et suivants du Code de procédure civile.

L'ordonnance du président est exécutoire sur la minute.

Le bourgmestre ou, à son défaut, le fonctionnaire délégué, prend toutes mesures pour assurer l'application immédiate de l'ordonnance.

./...

En cas d'urgence exceptionnelle, le bourgmestre ou, à son défaut, le fonctionnaire délégué, peut ordonner par arrêté l'interruption des travaux, à charge de saisir immédiatement le président du tribunal comme il est dit à l'alinéa 1er.

L'arrêté du bourgmestre ou du fonctionnaire délégué produit ses effets jusqu'à la signification de l'ordonnance du président. Il perd, toutefois, de plein droit sa force exécutoire lorsque le président n'a pas été saisi dans les jours.

Dans le cas où les travaux sont continués en violation de l'ordonnance du président ou de l'arrêté du bourgmestre ou du fonctionnaire délégué ordonnant leur interruption, l'infraction est punie, indépendamment des peines prévues à l'article 59, d'un emprisonnement de 10 jours à un mois".

+

+ +

L'article 63, alinéa 1er, dispose que :

"L'exploit introductif de l'instance pénale ou civile prévue par les articles 59 et 60 est transcrit à la conservation des hypothèques de la situation des biens, à la diligence de l'huissier auteur de l'exploit".

L'expression "exploit introductif", si elle convient parfaitement pour qualifier l'acte saisissant la juridiction civile n'est, en revanche, pas d'usage en matière pénale.

L'action publique est mise en mouvement soit par le réquisitoire d'informer du procureur du Roi ou la constitution de partie civile devant le juge d'instruction, soit par la citation directe devant la juridiction de jugement.

Lorsque le juge d'instruction a été chargé d'instruire, la juridiction de jugement est saisie par l'ordonnance de renvoi de la chambre du conseil ou de la chambre des mises en accusation. Une citation est alors également notifiée au prévenu.

Le texte du projet ne permet pas de déterminer si par l'expression "exploit introductif de l'instance pénale", il vise le réquisitoire d'informer ou l'acte de la partie civile saisissant le juge d'instruction, ou bien s'il ne se réfère qu'à l'acte citant le prévenu devant la juridiction de jugement.

L'article 63 devrait donc être précisé à ce propos

Chapitre IV.

Dispositions fiscales.

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

./...

Chapitre V.Dispositions abrogatoires.

L'arrêté-loi du 25 août 1915 a déjà été abrogé par l'article 29 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946. Il n'est donc pas nécessaire de réitérer cette abrogation à l'article 65.

Il conviendrait de mentionner, à l'article 65, 2°, l'intitulé complet de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation.

Il est, par ailleurs, indispensable de maintenir la force obligatoire des plans d'aménagement approuvés sous l'empire de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946, car celui-ci ne conférerait de validité à ces plans, en vertu de l'article 17, que "jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi organique de l'urbanisme".

Le deuxième membre de phrase, ainsi libellé :
"à moins qu'ils n'aient fait l'objet d'une décision de revision conformément au prescrit du premier alinéa de l'article 33 de la présente loi" doit néanmoins être supprimé, compte tenu de la modification apportée, à ce propos, à l'article 33, alinéa 1er.

L'article 65, 4°, devrait être libellé comme suit:

"4° les articles suivants de la loi du 1er février 1844, sur la police de la voirie : 1er et 4, modifiés par la loi du 15 août 1897 ; 2 et 3, 5. modifié par la loi du 28 mai 1914 ; 7, 8 et 16. ajouté par la loi du 28 mai 1914".

Le décret du 7 mars 1808 ayant déjà été abrogé par l'arrêté royal du 19 avril 1828, il conviendrait de rédiger l'article 65, 5°, comme suit :

"5°-l'arrêté royal du 19 avril 1828 concernant les constructions dans la proximité des cimetières établis hors des communes,

- l'arrêté royal du 5 juillet 1829 relatif à la faculté conférée aux députations des états d'autoriser des constructions dans le voisinage des cimetières".

+

+ +

Le projet appelle, enfin, une dernière observation générale de forme.

Les mots "de la présente loi" ne doivent pas être ajoutés à la citation d'une subdivision de celle-ci (article, chapitre, titre, etc).

La même observation s'applique, tout au moins lorsqu'il n'existe aucun risque de confusion, à l'emploi des mots "du présent titre", "du présent chapitre", ou "du présent article". L'usage de ces expressions doit, en principe, être réservé aux cas où la disposition se réfère à l'ensemble de la loi, du titre, du chapitre, etc.

A titre d'exemple, il convient donc de dire à l'article 2, alinéa 1er :

./...

"Le Roi confère la force obligatoire aux plans régionaux, sous-régionaux et communaux, conformément aux dispositions des chapitres II, III et IV".

Par contre, il s'indique de rédiger comme suit l'article 3, alinéa 1er :

"Les restrictions à l'exercice du droit de propriété résultant de l'application de la présente loi ne donnent lieu à aucune indemnité".

De kamer was samengesteld uit La chambre était composée de

de Heren : J.SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs : premier président,

G.VAN BUNNEN, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,

L.FREDERICQ, bijzitters van de afdeling
 wetgeving,
F.DUCHENE, assessseurs 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 toe-
zicht van de H.K.MEES.

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

La concordance entre la
version néerlandaise et la ver-
sion française a été vérifiée
sous le contrôle de M.K.MEES.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.