

22 V 1959

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 17e maart 1959 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende organiek reglement van de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet", heeft de 28e april 1959 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 17 mars 1959, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant règlement organique du remembrement légal de biens ruraux", a donné le 28 avril 1959 l'avis suivant :

De bepalingen van het ontwerp bieden stof tot de volgende opmerkingen :

Artikel 1.

Artikel 4 van de wet van 25 juni 1956 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet bepaalt : "De Minister van Landbouw kan, na raadpleging van de Minister van Openbare Werken, beslissen dat een onderzoek zal worden ingesteld naar het nut van de ruilverkaveling van het door hem omschreven geheel van gronden".

Luidens artikel 5 van de wet begint dit onderzoek met het opmaken van stukken.

Het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp vergenoegt zich met een bepaling, die zegt dat de Minister van Landbouw voor de uitvoering van deze opdracht een beroep kan doen op de medewerking van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom en van particulieren.

Uit de gebruikte bewoordingen blijkt niet, of men de maatschappij of particulieren tot samenwerken met de Minister wil verplichten, als deze het vraagt. In bevestigend geval, moge worden opgemerkt dat geen wetsbepaling de Minister bevoegdheid geeft om particulieren tot medewerken te verplichten. Wat nu de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom aangaat, artikel 2, 4°, van haar statuten bepaalt reeds dat zij haar medewerking verleent bij het voorbereiden en uitvoeren van verkavelingsontwerpen.

.../...

In ontkennend geval kan worden volstaan met de vaststelling dat de Minister geen verordenende tekst nodig heeft om een beroep op die medewerking te mogen doen.

Bij het tweede lid van artikel 1 merkt de Raad van State op, dat het bestuur van de stedenbouw een dienst van het Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw is, die, evenals alle Staatsdiensten, onder het hiërarchisch gezag van een Minister staat.

Gewone ministeriële onderrichtingen zijn dus voldoende om dit bestuur tot het mededelen van alle nodige plans en documenten te verplichten.

Ook ten aanzien van provincie- en gemeentebesturen is het onnodig die verplichting in een koninklijk besluit neer te leggen, want zij kunnen niet weigeren de Minister of zijn gemachtigden gegevens te verstrekken, die voor het uitvoeren van wetten nodig zijn.

Het mangelt dit artikel in zijn geheel dus ofwel aan rechtsgrond, ofwel aan normatieve kracht.

Artikel 2.

Dit artikel neemt gewoon de bepalingen van artikel 5, 1°, derde lid, van de wet van 25 juni 1956 over. Als zodanig heeft het geen nut.

.../...

Artikel 3.

Dit artikel bepaalt : "binnen de maand van zijn aanstelling maakt elk ruilverkavelingscomité een reglement van orde op, naar een door de Minister van Landbouw bepaald model".

Het ontwerp legt dus aan een door de wet ingestelde bestuursoverheid met rechtspersoonlijkheid een verplichting op, die de wet niet stelt.

Ruilverkavelingscomités zijn immers bestuursorganen die tot beslissen bevoegd zijn binnen de grenzen van een rechtsautonomie, welke hen buiten 's Konings hiërarchisch gezag stelt. Alleen de in de wet van 25 juni 1956 uitdrukkelijk vastgestelde bevoegdheid van toezicht wordt te hunnen aanzien door de Koning uitgeoefend.

De Raad van State oordeelt, dat de Regering hierin alleen met aanbevelingen mag te werk gaan. Het staat haar vrij aan de ruilverkavelingscomités een model van reglement van orde te doen toekomen, dat hun tot richtsnoer zal strekken.

Artikel 4.

Artikel 13 van de wet bepaalt, dat de leden van het ruilverkavelingscomité die zijn aangewezen door de eigenaars en de vruchtgebruikers en door de gebruikers, tegen de uitvoering van een beslissing

.../...

van dit comité bij de Minister van Landbouw beroep kunnen instellen bij een mondelinge verklaring ter vergadering zelf.

Artikel 4 van het ontwerp schrijft voor, dat in zulk geval de secretaris van het comité hiervan binnen vierentwintig uren aan de Minister van Landbouw kennis geeft.

De termijn waarbinnen de Minister zijn veto moet stellen, bedraagt vijftien dagen te rekenen van de verklaring. De termijn van vierentwintig uren wordt aan de secretaris van het comité opgelegd opdat de Minister tijdig kan worden gewaarschuwd, maar heeft geen invloed op de berekening van de termijn van vijftien dagen. Deze gaat immers in bij de mondelinge verklaring en niet op het tijdstip waarop de Minister bericht krijgt van de secretaris.

Artikel 5.

Overeenkomstig dit artikel worden de "verplaatsings- en verblijfkosten" vergoed volgens een door de Minister van Landbouw vastgesteld tarief.

Artikel 16 van de wet van 25 juni 1956 bepaalt, dat "het mandaat van lid van het comité en van de commissie van advies onbezoldigd is; vergoedingen kunnen evenwel worden toegekend voor bijzondere prestaties".

.../...

De wet spreekt niet van reis- of verblijfskosten. Artikel 42 van de wet stelt echter in het algemeen, dat "de bestuurskosten van het comité ... ten laste komen van de Staat". Deze kosten kunnen worden beschouwd als te vallen onder de in artikel 42 bedoelde bestuurskosten.

De laatste volzin van artikel 5 machtigt de voorzitter en de secretaris van het comité om de "door de belanghebbenden ondertekende en oprecht en volledig verklaarde onkostenstaten" te "begroten".

Artikel 13 van de wet zegt, dat het comité "beraadslaagt en beslist over alles wat de uitvoering van het ontwerp van ruilverkaveling betreft", en artikel 14, derde lid, bepaalt nader dat "de maatschappij rekenplichtig is voor de uitgaven en ontvangsten waartoe het comité heeft besloten". Alleen het comité, en niet de voorzitter en de secretaris, is bevoegd tot het vereffenen en ordonneren van uitgaven, aangezien de reis- en verblijfskosten bestuurskosten zijn, moet het comité die uitgaven vereffenen en ordonneren en moeten zij overeenkomstig artikel 14 van de wet door de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom worden geboekt.

Voorzitter en secretaris kunnen worden gelast de onkostenstaten op te maken, te ondertekenen en echt te verklaren alvorens deze aan het ruilverkavelingscomité ter beraadslaging voor te leggen en aan de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom door te geven.

.../...

Artikel 6.

Dit artikel heeft niet tot doel nieuwe regelen vast te stellen met het oog op de toepassing van de wet. Het brengt alleen in herinnering dat de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom krachtens haar statuut en de geldende wetsbepalingen haar begroting moet opmaken en uitvoeren om de opdrachten te vervullen welke de wet van 25 juni 1956 oplegt.

Artikel 6 heeft dus geen normatieve waarde. Het beoogde doel kan worden bereikt door middel van ministeriële omzendbrieven en onderrichtingen, alsook door middel van dienstorders uitgaande van de raad van beheer van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom.

Artikel 7.

Dit artikel bevat geen enkele normatieve bepaling. Het voegt niets toe aan wat reeds blijkt uit het derde en vierde lid van artikel 14 en uit de artikelen 41 en 42 van de wet.

Gepaste ministeriële onderrichtingen kunnen volstaan om de aandacht van de administratieve overheden en diensten te vestigen op de wijze waarop deze artikelen van de wet op de ruilverkaveling uit kracht van de wet moeten worden toegepast.

.../...

Artikel 8.

Dit artikel kent aan de Minister van Landbouw en aan de Minister van Financiën een verordenende bevoegdheid toe inzake boekhouding en overlegging van de rekeningen van de ruilverkavelingscomités door de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom (artikelen 14 en 41 van de wet).

Het is niet duidelijk op welke rechtsgrond de Koning zijn bevoegdheid aan twee door hem aangewezen Ministers overdraagt. De Koning kan zijn macht tot het maken van voor de uitvoering der wetten noodzakelijke reglementen en besluiten alleen overdragen op grond van een wet die hem daartoe machtigt. Dit beginsel volgt uit artikel 25, tweede lid, van de Grondwet betreffende de toekenning der machten.

De regelen welke de Regering aan de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom wil voorschrijven, moeten dus bij koninklijk besluit worden vastgesteld. Dit koninklijk besluit kan echter aan de Ministers een bijkomende verordenende bevoegdheid opdragen die alleen betrekking heeft op minder belangrijke aangelegenheden.

Artikel 9.

Het eerste lid van dit artikel bevat een bepaling die zo evident is dat zij in een koninklijk besluit volkomen overbodig is.

In het tweede lid moeten de woorden "de administratie van het kadaster" worden vervangen door de woorden "de Minister van Financiën"; bedoelde administratie staat immers onder zijn hiërarchisch gezag.

Het doel van deze bepaling kan echter ook door middel van ministeriële onderrichtingen worden bereikt.

Artikel 10.

Bij dit artikel is hetzelfde op te merken als bij het tweede lid van het vorig artikel.

Artikel 11.

Krachtens artikel 22 van de wet kan het ruilverkavelingscomité eventueel het plan van de nieuwe wegen en afwateringen vaststellen.

Hetzelfde artikel bepaalt, dat die plans bij koninklijk besluit worden goedgekeurd.

De beslissingsmacht berust dus bij het comité, onder voorbehoud van deze goedkeuring.

Het bestuur van stedebouw is slechts een dienst van een ministerieel departement. Het heeft geen eigen bevoegdheid en kan rechtstreeks geen bevelen geven aan de ruilverkavelingscomités, die autonome besturen zijn. Vanzelfsprekend kunnen de betrokken Ministers door middel van omzendbrieven de ruilverkavelingscomités kennis geven van hun bedoelingen in verband met de uitoefening van het in artikel 22 bedoelde toezicht.

.../...

Artikel 11 dient dus te vervallen.

Artikel 12.

Het eerste lid van dit artikel strekt ertoe, de ruilverkavelingscomités te verplichten, "voor alle aannemingen van werken voor aanleg of verbetering van wegen en waterlopen of van grondverbeteringswerken", de bij de wet voorgeschreven procedure inzake openbare aanbesteding voor aannemingen van de Staat te volgen.

Krachtens het tweede en het derde lid kan de Minister van Landbouw afwijkingen toestaan.

De tekst van het vierde lid van artikel 12 verplicht de ruilverkavelingscomités, de algemene aanbestedingsvoorwaarden van de Staat toe te passen.

Artikel 23 van de wet van 25 juni 1956 kent aan de ruilverkavelingscomités de bevoegdheid toe, werken voor aanleg of verbetering van wegen en afwateringen en grondverbeteringswerken te laten uitvoeren.

Geen enkele wetsbepaling machtigt de Koning om te bepalen op welke wijze het comité de overeenkomsten met het oog op die werken moet aangaan.

Het comité is geen administratieve dienst die hiërarchisch aan de Koning ondergeschikt is, maar een door de wet opgericht gezagslichaam met rechtspersoonlijkheid, ten aanzien waarvan de wet aan de Koning en aan sommige Ministers door haar omschreven bevoegdheden inzake controle en toezicht heeft toegekend.

.../...

De Regering mag hier alleen met aanbevelingen te werk gaan, en eventueel kan zij zich verzetten tegen de uitvoering van beslissingen die zijn genomen in weerwil van die aanbevelingen.

Artikel 12 heeft geen rechtsgrond.

Artikel 13.

Geen enkele wetsbepaling machtigt de Koning om de beslissingen van het comité aan de goedkeuring van de Minister van Landbouw te onderwerpen.

De bevoegdheden die de artikelen 13, 22 en 42 van de wet aan de leden van de Regering toekennen, volstaan om het doel van artikel 13 van het ontwerp te bereiken.

Artikel 14.

Eerste lid. Er is geen organiek en reglementair koninklijk besluit nodig om er aan te herinneren dat de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom de ruilverkavelingscomités helpt bij de uitvoering van de ontwerpen.

De statuten van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom zijn gewijzigd en goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 16 februari 1956 om het maatschappelijk doel van de maatschappij aan te passen aan haar nieuwe opdrachten die in de wet op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet zijn omschreven.

.../...

De tweede volzin van het eerste lid alsook het tweede en het derde lid schijnen aan de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom een bevoegdheid toe te kennen om controle uit te oefenen over de wettigheid van de ruilverkavelingsverrichtingen waartoe de comités besluiten.

De wet verleent de maatschappij geen rechtsbevoegdheid om controle uit te oefenen over verrichtingen waartoe de ruilverkavelingscomités besluiten.

Uit de uitleg die de gemachtigden van de Minister hebben verstrekt, blijkt nochtans dat de Regering wenst dat de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom de ruilverkavelingscomités bijstaat door toezicht uit te oefenen over het werk van landmeters, ontwerpers en aannemers. Dit toezicht is van materiële en technische aard; de maatschappij verkrijgt daardoor geen rechtsbevoegdheid.

Voorgesteld wordt, de eerste drie leden als volgt te lezen :

"De Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom verleent haar medewerking aan de ruilverkavelingscomités onder meer voor het opmaken van de in de artikelen 17, 22, 24 en 33 van de wet van 25 juni 1956 voorgeschreven documenten.

Hiertoe kan zij toezicht houden op de landmeters, ontwerpers en aannemers die door de comités belast zijn met de studie en de uitvoering van werken

.../...

van topografie, van aanleg en verbetering van wegen en afwateringen alsook van grondverbeteringswerken betreffende de ruilverkaveling. Zij deelt haar bevindingen mede aan het ruilverkavelingscomité en aan de Minister van Landbouw.

De werken worden zo ingericht, dat de administratie van het kadaster, zowel op stukken als op het terrein kan nagaan of de in artikel 10 bedoelde toelaatbare verschillen in acht werden genomen. Te dien einde moeten de landmeters-experten inzake onroerende goederen, die met de voor de ruilverkaveling noodzakelijke topografische, landmeetkundige en cartografische verrichtingen belast zijn, door bemiddeling van de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigen- dom aan genoemde administratie alle documenten mede- delen (van meetcijfers voorziene plans, terreinboekjes en veldschetsen, berekeningsboeken, tabellen, enz.) welke nodig zijn voor de controle op de verrichtingen en voor het bijhouden van de kadastrale documentatie".

De Raad van State moge herinneren aan de op- merkingen die hij heeft gemaakt bij de artikelen 9 en 10. Het doel van evenvermelde bepaling kan immers ook door middel van ministeriële onderrichtingen worden bereikt.

De derde zin van het derde lid strekt tot beperking van de honoraria die eventueel zouden ver- schuldigd zijn aan landmeters-experten inzake onroe- rende goederen, belast met de aanneming van de in het artikel bedoelde werken.

Het schijnt vast te staan dat de comités in sommige gevallen landmeters-experten met opdrachten zullen moeten belasten.

Krachtens artikel 13 van de wet hebben de comités tot opdracht alle nodige initiatieven voor de uitvoering van het ontwerp van ruilverkaveling te nemen. Zij zijn derhalve bevoegd om eventueel overeenkomsten aan te gaan met particulieren wier beroep er juist in bestaat, sommige voor de ruilverkaveling dienstige technische opdrachten te vervullen. Voor de honoraria van die personen gelden de bepalingen van de overeenkomsten welke zij met de verantwoordelijke comités sluiten.

Bedoelde bepaling mag dus niet in de tekst van een koninklijk besluit voorkomen, maar moet eventueel worden vastgelegd in een ~~beding~~ ~~van~~ de overeenkomst tussen de comités en de landmeters-experten. Het komt de Regering toe de ruilverkavelingscomités er op te wijzen, dat zij in de overeenkomsten best de bepalingen opnemen die nodig zijn voor de goede uitvoering van de voorgenomen werken.

De Koning kan echter aan particulieren geen eenzijdige beperking opleggen van de burgerlijke rechten die voortvloeien uit overeenkomsten welke zij met ruilverkavelingcomités mochten hebben gesloten.

.../...

Vierde lid. In zijn huidige vorm heeft dit lid geen normatieve waarde.

Aangezien de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom haar medewerking moet verlenen bij de ruilverkavelingsverrichtingen, is haar raad van bestuur bevoegd om ten behoeve van haar personeel de aard en de vorm van de aanbevelingen en raadgevingen vast te stellen "waardoor het werk van de ruilverkavelingscomités kan worden vergemakkelijkt en de meest doeltreffende methodes toegepast".

Artikel 16.

Krachtens artikel 42 van de wet komen de kosten van de ruilverkaveling ten laste van de Staat.

Artikel 16 mag dus niet bepalen dat de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom sommige in dat artikel vermelde kosten draagt.

Dit artikel behoort als volgt te worden gelezen :

"De Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom betaalt, ten bezware van de Schatkist aan de gemeentebesturen, alle kosten terug van de in de artikelen 6, 7, 8, 19 en 34 van de wet van 25 juni 1956 bedoelde bekendmakingen en kennisgevingen, evenals van de algemene vergadering van de eigenaars, vruchtgebruikers en gebruikers".

.../...

Artikel 17.

Eerste lid. Artikel 5, 1°, derde lid, van de wet van 25 juni 1956 legt aan de eigenaars, vruchtgebruikers of verpachters sommige verplichtingen op.

Het eerste lid van artikel 17 van het ontwerpbesluit strekt ertoe de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom te machtigen om "tegen hen de kosten van de uit hun nalatigheid voortvloeiende opzoeken te verhalen".

Artikel 5, 1°, vierde lid, van de wet bepaalt dat "de eigenaars, vruchtgebruikers of verpachters, die nalaten binnen acht dagen te antwoorden op de aanvraag bij ter post aangetekend schrijven, de kosten dragen van de uit hun nalatigheid voortvloeiende opzoeken" ..

Zo verleent de wet rechtsgrond aan een eventuele schuldvordering van de Staat op de eigenaars, vruchtgebruikers of verpachters van erven.

Artikel 3 van de wet van 22 december 1949 zegt :

"Iedere aan de Staat of aan Staatsorganismen verschuldigde som waarvan de invordering vervolgd wordt door het bestuur der domeinen mag door middel van dwangbevel ingevorderd worden.

Het dwangbevel wordt door de met de invordering belaste ontvanger uitgevaardigd ; het wordt door de directeur der registratie en domeinen gevisieerd en uitvoerbaar verklaard en bij deurwaardersexploot betekend".

.../...

De Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom, welke artikel 17, eerste lid, voor het verhalen van die schuldvordering in de plaats stelt van de Staat, kan geen gebruik maken van het dwangmiddel dat artikel 3 van de wet van 22 december 1949 ten behoeve van de Staat heeft ingesteld.

Uit de verklaringen van de door de Minister gemachtigde ambtenaren blijkt, dat het eerste lid van artikel 17 is opgesteld in onderlinge samenhang met de eerste versie van de artikelen 1 en 2, die ingevolge wijziging niet als zodanig aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

De gemachtigden van de Minister verklaren, dat het eerste lid van artikel 17, zoals het nog voorkomt in het ontwerp-koninklijk besluit, ingevolge de wijziging van de artikelen 1 en 2 geen reden van bestaan meer heeft. Dit lid zal dus vervallen.

Tweede lid. Dit lid strekt ertoe, de Minister van Landbouw en de Minister van Financiën te machtigen om de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom te vergoeden voor alle kosten "die voortspruiten uit opdrachten die zij vervult bij de voorbereiding en de uitvoering van de ruilverkavelingsverrichtingen".

Uit de algemene economie van de wet en inzonderheid uit artikel 42 blijkt, dat alle kosten van de ruilverkaveling ten laste komen van de Staat.

.../...

De wet machtigt de Koning niet tot een eenzijdige forfaitaire raming van die kosten.

Maakt de Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom kosten die niet rechtstreeks volgen uit beslissingen van de ruilverkavelingscomités, maar voortvloeien uit de toepassing van de wet op de ruilverkaveling uit kracht van de wet, dan komen ook die kosten ten bezware van 's Lands kas.

De Nationale Maatschappij voor de kleine landeigendom is er dus toe gehouden, in haar boekhouding melding te maken van alle kosten in verband met haar lasten en plichten, namelijk de kostprijs van het aanleggen en het bijwerken van uittreksels uit kadastrale plans en uit kadastrale bescheiden, het loon van ontvangers der registratie en domeinen en van bewaarders der hypotheken.

Deze onkostenstaten moeten aan de Staat worden overgelegd met het oog op hun terugbetaling.

Alleen wanneer het bedrag van sommige kosten niet met juistheid kan worden bepaald, kunnen zij door de maatschappij en de Staat in gemeen overleg forfaitair worden vastgesteld.

Les diverses dispositions du projet appellent les observations suivantes :

Article 1er.

L'article 4 de la loi du 25 juin 1956 sur le remembrement légal de biens ruraux prévoit que le Ministre de l'Agriculture peut, après consultation du Ministre des Travaux publics, décider qu'il sera procédé à une enquête sur l'utilité du remembrement de l'ensemble des terres qu'il délimite.

Aux termes de l'article 5 de la loi cette enquête commence par l'établissement de documents.

L'alinéa 1er de l'article 1er du projet se borne à prévoir que, pour l'exécution de cette mission, le Ministre de l'Agriculture peut faire appel au concours de la Société nationale de la petite propriété terrienne et à celui de particuliers.

Il ne ressort pas des termes employés si l'on entend ou non obliger la société et les particuliers à prêter leur concours au Ministre lorsque celui-ci le demande. Dans l'affirmative, il est à remarquer que le Ministre ne trouve dans aucune disposition légale le pouvoir de rendre ce concours obligatoire en ce qui concerne les particuliers. Quant à la Société nationale de la petite propriété terrienne, l'article 2, 4°, de ses statuts prévoit déjà qu'elle apporte son concours à la préparation et à l'exécution des projets de remembrement.

.../...

Dans la négative, on ne peut que constater qu'il n'est point besoin d'un texte réglementaire pour permettre au Ministre de faire appel à ces concours.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 1er, le Conseil d'Etat fait observer que l'administration de l'urbanisme est un service du Ministère des Travaux publics et de la Reconstruction, placé, comme tous les services de l'Etat, sous l'autorité hiérarchique d'un Ministre.

De simples instructions ministérielles suffisent donc pour obliger cette administration à communiquer tous plans et documents nécessaires.

Il n'est pas plus indispensable d'imposer, par arrêté royal, pareille obligation aux administrations provinciales et communales. Celles-ci ne peuvent refuser au Ministre ou aux personnes que celui-ci délègue la communication de tous renseignements nécessaires en vue de l'exécution des lois.

L'article 1er dans son ensemble est donc dépourvu, soit de fondement légal, soit de valeur normative.

.../...

Article 2.

Cet article ne fait que reproduire les dispositions de l'article 5, 1°, alinéa 3, de la loi du 25 juin 1956. Il est dépourvu de toute utilité.

Article 3.

Aux termes de cet article, tout comité de remembrement doit, dans le mois de sa constitution, établir un règlement d'ordre intérieur en s'inspirant d'un modèle arrêté par le Ministre de l'Agriculture.

Le projet impose donc à une autorité administrative créée par la loi et dotée de personnalité juridique une obligation que la loi ne prévoit pas.

En effet, les comités de remembrement sont des organismes administratifs jouissant du pouvoir de décision dans les limites d'une autonomie juridique qui les fait échapper au pouvoir hiérarchique du Roi. Celui-ci n'exerce à leur égard que les pouvoirs de tutelle prévus expressément par la loi du 25 juin 1956.

Le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement ne peut agir en cette matière que par voie de recommandation. Il lui est loisible de faire parvenir aux comités de remembrement, un modèle de règlement d'ordre intérieur dont ils s'inspireront.

.../...

Article 4.

L'article 13 de la loi prévoit que les membres du comité de remembrement désignés par les propriétaires et les usufruitiers et par les exploitants peuvent exercer leur recours contre l'exécution d'une décision de ce comité auprès du Ministre de l'Agriculture par une déclaration faite verbalement à la séance même.

L'article 4 du projet a pour objet de prescrire que, dans ce cas, le secrétaire du comité en informe le Ministre de l'Agriculture dans les vingt-quatre heures.

Le délai imparti au Ministre pour intervenir par voie de veto est de quinze jours à partir de la déclaration. Le délai de vingt-quatre heures imposé au secrétaire du comité doit permettre au Ministre d'être averti en temps utile, mais n'exerce aucune influence sur le calcul de ce délai. Celui-ci, en effet, prend cours à partir de la déclaration verbale et non pas à partir du moment où le Ministre reçoit l'information du secrétaire.

Article 5.

Cet article précise que les frais de déplacement et de séjour sont remboursés sur base d'un tarif arrêté par le Ministre de l'Agriculture.

L'article 16 de la loi du 25 juin 1956 déclare que "le mandat de membre du comité et de la commission consultative est gratuit; il pourra toutefois être alloué des indemnités pour prestations spéciales".

La loi ne parle pas des frais de déplacement et de séjour. Toutefois, l'article 42 de la loi déclare d'une manière générale que "les frais d'administration du comité ...sont à charge de l'Etat". Ces frais peuvent être considérés comme entrant dans les frais d'administration dont parle l'article 42.

La dernière phrase de l'article 5 donne au président et au secrétaire du comité le pouvoir de "taxer" les états de frais signés et déclarés sincères et complets par les intéressés.

L'article 13 de la loi décide que le comité "délibère et statue sur tout ce qui concerne l'exécution du projet de remembrement" et l'article 14, alinéa 3, précise que "la société est comptable des dépenses et des recettes décidées par le comité". Seul le comité, et non le président et le secrétaire, possède le pouvoir de liquider et ordonner les dépenses. Les frais de déplacement et de séjour étant des frais d'administration, ils doivent être liquidés et ordonnés par le comité et comptabilisés par la Société nationale de la petite propriété terrienne conformément à l'article 14 de la loi.

Le président et le secrétaire peuvent être chargés de dresser les états de frais, de les signer et de les déclarer sincères avant de les soumettre aux délibérations du comité de remembrement et de les transmettre à la Société nationale de la petite propriété terrienne.

.../...

Article 6.

L'article 6 n'a pas pour objet d'établir des règles nouvelles en vue de l'application de la loi, mais rappelle que la Société nationale de la petite propriété terrienne doit établir et exécuter son budget en vertu de son statut et des dispositions légales en vigueur en vue de faire face aux tâches qui résultent de la loi du 25 juin 1956.

L'article 6 n'a donc pas de valeur normative. Son but peut être efficacement atteint par des circulaires et instructions ministérielles ainsi que par des ordres de service émanant du conseil d'administration de la Société nationale de la petite propriété terrienne.

Article 7.

Cet article ne contient aucune disposition normative. Il n'ajoute rien qui ne résulte déjà de l'article 14, alinéas 3 et 4, et des articles 41 et 42 de la loi.

Des instructions ministérielles adéquates peuvent utilement attirer l'attention des autorités et services administratifs sur la manière d'appliquer ces articles de la loi sur le remembrement légal.

.../...

Article 8.

Cet article confère aux Ministres de l'Agriculture et des Finances un pouvoir réglementaire en ce qui concerne la tenue de la comptabilité et la reddition des comptes des comités de remembrement par la Société nationale de la petite propriété terrienne (articles 14 et 41 de la loi).

On n'aperçoit pas le fondement légal de la délégation que le Roi accorde ainsi aux deux Ministres qu'il désigne. Le pouvoir du Roi de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, ne peut être délégué par lui à moins qu'une loi ne l'y autorise. Ce principe résulte de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution relatif à l'attribution des pouvoirs.

Les règles que le Gouvernement entend prescrire à la Société nationale de la petite propriété terrienne doivent donc faire l'objet d'un arrêté royal. Celui-ci peut, toutefois, déléguer aux Ministres un pouvoir réglementaire complémentaire qui ne porte que sur des objets d'importance secondaire.

Article 9.

L'alinéa 1er de l'article 9 constitue une évidence qu'il est inutile de rappeler dans le texte d'un arrêté royal.

.../...

A l'alinéa 2, les mots "l'administration du cadastre" doivent être remplacés par les mots "le Ministre des Finances", sous l'autorité hiérarchique duquel cette administration est placée.

Toutefois, le but poursuivi par cette disposition peut également être atteint par voie d'instructions ministérielles.

Article 10.

Cette disposition appelle les mêmes remarques que l'alinéa 2 de l'article précédent.

Article 11.

L'article 22 de la loi confère au comité de remembrement le pouvoir d'établir, s'il y a lieu, le plan des nouveaux chemins et des nouvelles voies d'écoulement d'eau.

Ce même article prévoit que ces plans seront approuvés par arrêté royal.

Le pouvoir de décision appartient donc au comité sous réserve de cette tutelle d'approbation.

.../...

L'administration de l'urbanisme n'est qu'un service d'un département ministériel. Elle n'a aucun pouvoir propre et ne peut exercer directement un pouvoir d'injonction à l'égard des comités de remembrement qui sont des administrations autonomes. Les Ministres intéressés peuvent évidemment informer, par voie de circulaire, les comités de remembrement de leurs intentions en ce qui concerne l'exercice de la tutelle prévue par l'article 22.

L'article 11 doit donc être supprimé.

Article 12.

Le premier alinéa de cet article a pour objet d'imposer aux comités de remembrement, appelés à passer des marchés pour travaux de création ou d'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau ou d'amélioration foncière, la procédure d'adjudication publique prévue par la loi pour les marchés de l'Etat.

Des dérogations peuvent être accordées par le Ministre de l'Agriculture en vertu des alinéas 2 et 3.

A l'alinéa 4 de l'article 12, le texte impose aux comités de remembrement l'adoption du cahier général des charges de l'Etat.

.../...

C'est l'article 23 de la loi du 25 juin 1956 qui confère aux comités de remembrement le pouvoir de faire procéder aux travaux de création et d'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau ou d'amélioration foncière.

Le Roi ne trouve dans aucune disposition légale le pouvoir d'arrêter la manière dont le comité passera les marchés en vue de procéder à ces travaux.

Le comité n'est pas un service administratif hiérarchiquement subordonné au Roi, mais une autorité créée par la loi, dotée de personnalité juridique, à l'égard de laquelle la loi a réglé, au profit du Roi ou au profit de certains Ministres, des pouvoirs de contrôle et de tutelle qu'elle détermine.

Le Gouvernement ne peut agir en ce domaine que par voie de recommandation et, le cas échéant, par voie d'opposition à l'exécution des décisions prises au mépris de ces recommandations.

L'article 12 manque de fondement légal.

Article 13.

Le Roi ne trouve dans aucune disposition légale le pouvoir de soumettre les décisions du comité à l'approbation du Ministre de l'Agriculture.

Les pouvoirs dévolus aux membres du Gouvernement par les articles 13, 22 et 42 de la loi sont suffisantes pour atteindre le but poursuivi par l'article 13 du projet.

Article 14.

Alinéa 1er. Un arrêté royal organique et réglementaire n'est pas indispensable pour rappeler que la Société nationale de la petite propriété terrienne assiste les comités de remembrement dans l'exécution des projets.

Les statuts de la Société nationale de la petite propriété terrienne ont été modifiés et approuvés par l'arrêté royal du 16 février 1956 afin d'adapter l'objet social de la société aux tâches nouvelles décrites par la loi sur le remembrement légal de biens ruraux.

La deuxième phrase de l'alinéa 1er et les alinéas 2 et 3 paraissent conférer à la Société nationale de la petite propriété terrienne un pouvoir de contrôle sur la légalité des opérations de remembrement décidées par les comités.

La loi ne confère à cette société aucun pouvoir de contrôle juridique sur les opérations décidées par les comités de remembrement.

Toutefois, il résulte des explications fournies par les délégués du Ministre que le Gouvernement souhaite que la Société nationale de la petite propriété terrienne aide les comités de remembrement en surveillant le travail des géomètres, des auteurs de projet et des entrepreneurs. Cette surveillance est de nature matérielle et technique; elle ne confère à cette société aucun pouvoir de droit.

.../...

f

Le Conseil d'Etat suggère de rédiger comme suit les alinéas 1er à 3 :

"La Société nationale de la petite propriété terrienne prête son concours aux comités de remembrement en vue notamment de l'établissement des documents prévus aux articles 17, 22, 24 et 33 de la loi du 25 juin 1956.

Pour ce faire, elle est habilitée à surveiller les géomètres, auteurs de projet et entrepreneurs chargés par les comités de l'étude et de l'exécution de travaux topographiques, de création et d'aménagement de chemins et voies d'écoulement d'eau et des travaux d'amélioration foncière relatifs au remembrement. Elle communique ses constatations au comité de remembrement et au Ministre de l'Agriculture.

"Les travaux sont organisés de telle sorte que l'administration du cadastre puisse contrôler, tant sur pièces que sur le terrain, l'observation des tolérances visées à l'article 10. A cet effet, les géomètres-experts immobiliers chargés de travaux de topographie, d'arpentage et de cartographie nécessités par les opérations de remembrement, communiquent à cette administration par l'intermédiaire de la Société nationale de la petite propriété terrienne tous documents (plans cotés, carnets et croquis de terrain, cahiers de calculs, tableaux, etc...), nécessaires au contrôle des opérations et à la mise à jour de la documentation cadastrale".

.../...

Le Conseil d'Etat rappelle l'observation faite à propos des articles 9 et 10. En effet, le but poursuivi par la disposition précitée peut également être atteint par voie d'instructions ministérielles.

La troisième phrase de l'alinéa 3 a pour objet de limiter les honoraires éventuellement dus aux géomètres-experts immobiliers chargés de l'entreprise des travaux auxquels l'article fait allusion.

Il paraît certain que les comités devront, en effet, confier certaines tâches à des géomètres-experts.

En vertu de l'article 13 de la loi, les comités ont mission de prendre toutes les initiatives nécessaires à l'exécution du projet de remembrement. Il entre donc dans leur compétence de passer éventuellement des contrats avec des personnes privées dont la profession est précisément d'accomplir certaines tâches de nature technique utile au remembrement. Les honoraires de ces personnes seront régis par les clauses des contrats qu'elles passeront avec les comités responsables.

La disposition visée ne peut donc figurer dans le texte d'un arrêté royal, mais doit faire l'objet éventuellement d'une clause du contrat qui lie les comités et les géomètres-experts. Il appartient au Gouvernement de recommander aux comités de remembrement de prévoir les clauses nécessaires à la bonne exécution des travaux prévus.

.../...

Mais le Roi ne peut imposer unilatéralement à des personnes privées une limitation quelconque aux droits civils résultant des contrats qu'elles auraient passés avec les comités de remembrement.

Alinéa 4. Tel qu'il est libellé, cet alinéa n'a aucune valeur normative.

La Société nationale de la petite propriété terrienne étant chargée d'apporter son concours aux opérations de remembrement, il est de la compétence de son conseil d'administration de préciser à l'usage de ses agents la nature et la forme des recommandations et conseils "susceptibles de faciliter la tâche des comités de remembrement et de permettre à ceux-ci d'appliquer les méthodes les plus adéquates".

Article 16.

Les frais du remembrement sont à charge de l'Etat en vertu de l'article 42 de la loi.

L'article 16 ne peut donc spécifier que la Société nationale de la petite propriété terrienne supportera certains frais qu'il détermine. Cet article devrait être rédigé comme suit :

.../...

"La Société nationale de la petite propriété terrienne rembourse, à charge du Trésor, aux administrations communales tous frais relatifs aux publications et aux avis prévus aux articles 6, 7, 8, 19 et 34 de la loi du 25 juin 1956 ainsi qu'à l'assemblée générale des propriétaires, usufruitiers et exploitants".

Article 17.

Alinéa 1er. L'article 5, 1°, alinéa 3, de la loi du 25 juin 1956 crée certaines obligations à charge des propriétaires, usufruitiers ou bailleurs.

L'alinéa 1er de l'article 17 du projet d'arrêté a pour objet de donner à la Société nationale de la petite propriété terrienne le droit de "récupérer contre eux les frais des recherches rendues nécessaires par leur inaction".

L'article 5, 1°, alinéa 4, de la loi spécifie que les "propriétaires, usufruitiers ou bailleurs qui s'abstiennent de répondre dans la huitaine à la demande faite par lettre recommandée à la poste supportent les frais des recherches rendues nécessaires par leur inaction".

La loi constitue ainsi le fondement d'un éventuel droit de créance de l'Etat contre les propriétaires, usufruitiers ou bailleurs de fonds.

L'article 3 de la loi du 22 décembre 1949 décide que :

"Toute somme due à l'Etat ou à des organismes d'Etat dont le recouvrement est poursuivi par l'administration des domaines peut être récupérée par voie de contrainte.

La contrainte est décernée par le receveur chargé du recouvrement; elle est visée et rendue exécutoire par le directeur de l'enregistrement et des domaines et signifiée par exploit d'huissier".

La Société nationale de la petite propriété terrienne, que l'article 17, alinéa 1er, substitue à l'Etat pour la récupération de cette créance, ne peut disposer de la voie de contrainte prévue au profit de l'Etat par cet article 3 de la loi du 22 décembre 1949.

Il résulte des déclarations des fonctionnaires délégués par le Ministre que la rédaction de l'alinéa 1er de l'article 17 a été élaborée en corrélation avec le texte primitif des articles 1er et 2 qui, par suite de modification, n'a pas été soumis tel quel à la section de législation du Conseil d'Etat.

A la suite de la modification des articles 1er et 2, les délégués du Ministre déclarent que l'alinéa 1er de l'article 17, tel qu'il subsiste dans le projet d'arrêté royal, n'a plus de raison d'être. Cet alinéa sera donc supprimé.

.../...

Alinéa 2. Cet alinéa a pour objet de permettre aux Ministres de l'Agriculture et des Finances d'indemniser la Société nationale de la petite propriété terrienne pour tous les frais résultant "des charges et des devoirs qui lui incombent du chef de son intervention dans la préparation et l'exécution des opérations de remembrement".

Il résulte de l'économie générale de la loi, et notamment de son article 42, que tous les frais du remembrement sont à charge de l'Etat.

Le Roi ne trouve pas dans la loi le pouvoir de faire unilatéralement une évaluation forfaitaire de ces frais.

Si la Société nationale de la petite propriété terrienne expose des frais qui ne relèvent pas directement des décisions prises par les comités de remembrement, mais qui résultent de l'application de la loi sur le remembrement légal, ces frais doivent également être supportés par le Trésor.

La Société nationale de la petite propriété terrienne est donc tenue de faire figurer dans sa comptabilité tous les frais résultant de ses charges et devoirs, notamment, le coût de la confection et de la mise à jour des extraits de plans et de documents cadastraux, les salaires des receveurs de l'enregistrement et des domaines et des conservateurs des hypothèques.

Ces états de frais doivent être communiqués à l'Etat en vue de leur remboursement.

Ce n'est que lorsqu'il est impossible de déterminer avec précision le montant de certains frais qu'une évaluation forfaitaire peut être opérée de commun accord par la société et l'Etat.

De kamer was samengesteld uit La chambre était composée de

de Heren	:	A.VRANCKX,	raadsheer van State,	voorzitter
Messieurs	:		conseiller d'Etat,	président,

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

F.DUCHENE,	bijzitters van de afdeling
	wetgeving,
F.VAN GOETHEM,	assesseurs de la section
	de législation,

Mevrouw	:	J.DE KOSTER,	adjunct-griffier,	griffier.
Madame	:		greffier adjoint,	greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H.F.PERIN, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

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

Le rapport a été présen-
té par M.F.PERIN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A.VRANCKX.