

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1977-1978**

3 MEI 1978

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 64 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, gewijzigd bij de wet van 22 december 1970

**ADVIES UITGEBRACHT
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE
DOOR DE HEER VAN IN**

Ingevolge een beslissing van de Senaat werd dit voorstel van wet om advies verzonden naar de Commissie voor de Justitie.

Inleiding

In de redactie van artikel 20 van de wet van 22 december 1970, dat artikel 64 van de wet van 29 maart 1962 op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw heeft gewijzigd, zijn de woorden « het in stand houden van (verkeerswegen) » om onnaspeurlijke redenen weggefallen.

De indiener van het voorstel van wet stelt dat het nooit in de bedoeling kan hebben gelegen het in stand houden

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Pierson, voorzitter; Bourgeois, Cooreman, de Stexhe, Féaux, Mevr. Goor-Eyben, de heer Goossens, Mevr. Herman-Michielsens, de heren Lepaffe, Leroy, Lindemans, Mevr. Pétry, de heer Piot, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Vanderpoorten, Van Spitael, Verbist en Van In, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Cugnon, Lagasse, Moureaux, Mevr. Nauwelaerts-Thues, de heer Pede, Mevr. Ryckmans-Corin, de heren Sweert en Vanackere.

R. A 10765*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

48 (B.Z. 1977) : N° 1 : Voorstel van wet.

N° 2 : Verslag.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1977-1978**

3 MAI 1978

Proposition de loi modifiant l'article 64 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifiée par la loi du 22 décembre 1970

**AVIS DONNE
AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. VAN IN**

Par décision du Sénat, la proposition de loi à l'examen a été renvoyée à la Commission de la Justice pour avis.

Introduction

Dans le texte de l'article 20 de la loi du 22 décembre 1970, modifiant l'article 64 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les mots « le maintien » (s'appliquant aux lotissements) ont disparu pour des raisons inexplicables.

L'auteur de la proposition de loi affirme qu'il ne peut jamais avoir été question, depuis la modification de la loi

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Pierson, président; Bourgeois, Cooreman, de Stexhe, Féaux, Mme Goor-Eyben, M. Goossens, Mme Herman-Michielsens, MM. Lepaffe, Leroy, Lindemans, Mme Pétry, M. Piot, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Vanderpoorten, Van Spitael, Verbist et Van In, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Cugnon, Lagasse, Moureaux, Mme Nauwelaerts-Thues, M. Pede, Mme Ryckmans-Corin, MM. Sweert et Vanackere.

R. A 10765*Voir :***Documents du Sénat :**

48 (S.E. 1977) : N° 1 : Proposition de loi.

N° 2 : Rapport.

van niet-vergunde verkavelingen, sedert de wetswijziging zoals ze op 22 december 1970 ontstond, straffeloos te maken.

Zijn bedoeling is dan ook de wetstekst, zoals die sedert 1962 bestond, te herstellen en de aldus herstelde tekst tegenstelbaar te maken alsof die nooit uit de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw was verdwenen.

Deze werkwijze zou, zo werd opgemerkt, tot gevolg hebben dat de periode sedert de wet van 22 december 1970 tot heden wordt opgevuld. Het is vooral rond deze probleemstelling dat het advies van de Commissie moet geplaatst.

Algemene beschouwingen

1. Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de wet alleen voor de toekomst beschikt en dat zij geen terugwerkende kracht heeft. Ook artikel 2 van het Strafwetboek voorziet dat er geen strafbaarheid bestaat wanneer op het ogenblik van de inbreuk, bij wet geen straffen waren opgelegd.

Burgerlijk Wetboek en Strafwetboek zijn echter slechts gewone wetten en vermits er geen grondwettelijke regel nopens de terugwerkende kracht van wetten en besluiten bestaat, zou principieel steeds een gewone wet van de vroegere wet mogen afwijken.

De retroactiviteit van een strafwet is echter formeel verboden door artikel 7 van het Verdrag ter beveiliging van de rechten van de mens, zoals dit verdrag op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend. De wet van 13 mei 1955 heeft bedoeld beginsel ook voor ons land bindend gemaakt en de wetgever dient zich eraan te houden.

Artikel 7 van hoger bedoeld verdrag zegt o.m. dat niemand kan worden bestraft voor een daad of nalatigheid die op het ogenblik waarop zich het feit voordeed, noch door een nationale noch door een internationale wet strafbaar was gesteld.

2. Overigens werd opgemerkt dat er zich in dezelfde context nog een ander probleem stelt, nl. dat van de verjaring.

Volgens artikel 21 van de wet van 1878 verjaart een wanbedrijf na drie jaar. Dit voorschrift is van openbare orde en er kan niet van worden afgezien. Terugwerkende kracht te verlenen aan enig delict in verband met het in stand houden van niet-vergunde verkavelingen zou kunnen betekenen dat aan de verjaring afbreuk wordt gedaan.

3. De indiener liet hiertegenover opmerken dat zijn voorstel geen wijziging maar een interpretatie van het hoger geciteerd artikel 64 inhoudt.

Bedoelde tekst vermeldt immers dat strafbaar zijn degenen, die « door het uitvoeren of in stand houden van werken, het uitvoeren van verkavelingen of hoe dan ook » inbreuk maken op reglementeringen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening. Deze formulering is niet alleen zeer algemeen gesteld doch de bijvoeging van de woorden « hoe dan ook » zou

intervenue le 22 décembre 1970, de ne plus rendre punissable le maintien de lotissements en infraction.

Son intention est donc de rétablir le texte de la loi, tel qu'il avait été promulgué et de rendre le texte ainsi rétabli opposable comme s'il n'avait jamais disparu de la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Comme on l'a fait observer, cela aurait pour effet de combler une lacune pour la période allant de l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 jusqu'à ce jour. C'est surtout dans la perspective de la solution de ce problème qu'il faut situer l'avis de la Commission.

Généralités

1. Aux termes de l'article 2 du Code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir et elle n'a point d'effet rétroactif. L'article 2 du Code pénal prévoit également que nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise.

Le Code civil et le Code pénal ne sont toutefois que des lois ordinaires, et comme la Constitution est muette quant à la rétroactivité des lois et arrêtés, une loi ordinaire pourrait toujours, en principe, déroger à une loi antérieure.

Mais il y a le fait que la rétroactivité d'une loi pénale est formellement interdite par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950. Cette interdiction lie notre pays depuis la loi du 13 mai 1955 et le législateur est tenu de la respecter.

L'article 7 de la convention précitée prévoit notamment que nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international.

2. Par ailleurs, on a fait observer qu'un autre problème se pose dans le même contexte, à savoir celui de la prescription.

En vertu de l'article 21 de la loi de 1878, un délit se prescrit par trois ans. C'est là une règle d'ordre public, à laquelle il est impossible de se soustraire. Le fait de prévoir la rétroactivité pour quelque délit que ce soit en ce qui concerne le maintien de lotissements non autorisés pourrait constituer une violation du principe de la prescription.

3. En réplique à cette argumentation, l'auteur de la proposition de loi a fait valoir que celle-ci ne prévoit aucune modification, mais simplement une interprétation de l'article 64 précité.

Cet article dit en effet que sont punissables « ceux qui par l'exécution ou le maintien de travaux, par le lotissement de bien-fonds ou de quelque manière que ce soit », enfreignent les règlements en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cette disposition n'est pas seulement libellée en termes fort généraux, mais l'adjonction des mots « de quelque

crop kunnen wijzen dat doodeenvoudig elke omzeiling van de wet strafbaar wordt gesteld.

In dit verband zou er aldus geen reden zijn om, terwijl het in stand houden van niet-vergunde werken wél strafbaar is, het instandhouden van niet-vergunde verkavelingen straffeloos te maken.

Volgens deze redenering zouden de bestaande teksten helemaal niet dienen gecorrigeerd vermits zij een voldoende grond voor het vervolgen van het in stand houden van niet-vergunde verkavelingen zouden vormen.

De indiener van het voorstel laat echter zelf opmerken dat strafrechters de bestaande tekst limitatief opvatten en dat het dus verkieslijker is de bepaling nopens het in stand houden van niet-vergunde verkavelingen in de strafwet op te nemen. Hierbij wordt verder gesuggereerd dat deze toevoeging enkel beoogt aan te duiden in welke zin de wet dient te worden geïnterpreteerd. De aanvulling zou aldus het karakter krijgen van een interpretatieve wet en er zou geen bezwaar bestaan om aan dit interpretatief karakter ook terugwerkende kracht te verlenen.

Bespreking

Uit de bespreking blijkt dat er zonder twijfel voldoende grond bestaat om de wetstekst zoals hij in 1962 was geformuleerd in zijn oorspronkelijke vorm te herstellen, al was het maar om te vermijden dat ooit een strafrechter tot de interpretatie a contrario zou besluiten.

Vervolgens bleek er een vrij grote eensgezindheid om het artikel 2 van het voorstel niet te weerhouden en aldus afstand te nemen van enige terugwerkende kracht bij een formele strafrechtsregel.

Tenslotte, en afgezien van zekere beschouwingen over de burgerrechtelijke gevolgen bij het verwerven van percelen uit niet-vergunde verkavelingen, spitst de vraagstelling zich toe rond het probleem of het herstel van de oorspronkelijke tekst van artikel 64 het karakter van een interpretatieve wet vertoont.

Als het zo is dat de tekst sedert de wet van 22 december 1970 restrictief werd geïnterpreteerd en nl. dat thans het in stand houden van niet-vergunde verkavelingen niet werd bestraft, kan er volgens meerdere commissieleden geen twijfel over bestaan dat de wetswijziging *niet* als interpretatief mag uitgelegd. De voorgestelde wetswijziging in deze omstandigheden als louter interpretatief voor te stellen zou immers tot gevolg hebben dat er een strafrechtregel mét terugwerkende kracht wordt aangenomen. Om de bezwaren hoger uiteengezet dient zulks ten stelligste vermeden.

De Commissie besluit haar bespreking met een stemming over een dubbele vraag nl. :

1. Of het voorstel van wet als interpretatief kan aanvaard worden;
2. Of er aan het voorstel enige terugwerkende kracht kan worden verbonden.

manière que ce soit » pourrait donner à entendre tout uniment que n'importe quel acte écludant la loi soit punissable.

Si l'on envisage la question de cette manière, il n'y aurait donc aucune raison de ne pas considérer comme punissable le maintien de lotissements en infraction, alors que le maintien de travaux non autorisés l'est effectivement.

Selon ce raisonnement, il ne serait absolument pas nécessaire de corriger les textes actuels, puisqu'ils fourniraient une base juridique suffisante pour engager des poursuites en cas de maintien de lotissements en infraction.

Pour sa part, l'auteur de la proposition fait cependant observer que certains juges répressifs donnent une interprétation limitative au texte existant et qu'il serait donc préférable d'insérer dans la loi pénale la disposition relative au maintien de lotissements en infraction. Il ajoute que cette insertion viendrait uniquement à indiquer dans quel sens il convient d'interpréter la loi. Ce complément aurait ainsi valeur de loi interprétative et il n'y aurait pas non plus d'inconvénient à donner effet rétroactif à ce caractère interprétatif.

Discussion

La discussion a fait apparaître qu'il y a assurément tout motif de rétablir le texte de la loi tel qu'il était initialement rédigé en 1962, ne fût-ce que pour éviter qu'un juge répressif ne décide un jour d'interpréter le texte légal a contrario.

Un accord assez général s'est manifesté ensuite au sein de la Commission pour ne pas retenir l'article 2 de la proposition et, par conséquent, pour abandonner l'idée de toute rétroactivité d'une règle formelle de droit pénal.

Enfin, à part certaines considérations qui ont été émises sur les conséquences qu'aurait au regard du droit civil l'acquisition de parcelles situées dans des lotissements en infraction, les commissaires ont concentré leur attention sur la question de savoir si le rétablissement du texte initial de l'article 64 présente oui ou non le caractère d'une loi interprétative.

S'il est exact que le texte a été interprété de manière restrictive depuis la loi du 22 décembre 1970, c'est-à-dire que le maintien de lotissements en infraction n'a plus été sanctionné jusqu'à ce jour, il ne saurait y avoir le moindre doute, estiment plusieurs membres, que la modification proposée au texte de la loi *ne peut pas* être considérée comme ayant un caractère interprétatif. Cela étant, présenter cette modification comme purement interprétative aurait en effet pour corollaire d'admettre la rétroactivité d'une disposition pénale. Eu égard aux objections dont il a été fait état ci-dessus, c'est là une chose qu'il faut absolument éviter.

En conclusion du débat, la Commission se prononce par un vote sur cette double question :

1. La proposition de loi peut-elle être considérée comme interprétative;
2. Peut-elle avoir un effet rétroactif ?

Op beide vragen wordt *negatief* geantwoord : op de eerste vraag met een meerderheid van 7 stemmen tegen 4 bij 1 onthouding; op de tweede vraag met 12 stemmen tegen 1 onthouding.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Verslaggever,
G. VAN IN.

De Voorzitter,
M.-A. PIERSON.

Il est répondu *négativement* aux deux questions par 7 voix contre 4 et 1 abstention à la première, et par 12 voix et 1 abstention à la seconde.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
G. VAN IN.

Le Président,
M.-A. PIERSON.