

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 28 DÉCEMBRE 1854.

### Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le Projet de loi portant interpréta- tion d'un article réglementaire sur la police des constructions.

*(Voir les N<sup>os</sup> 12 et 46 de la Chambre des Représentants.)*

Présents : MM. BARON D'ANETHAN, Vice-Président, SAVART, BARON DE GILLÈS,  
Comte DE ROBIANO, et BARON DELLAFAILLE, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Conseil communal d'Anvers, faisant usage du droit que lui confère l'art. 78 de la loi du 50 mars 1836, a fait, le 18 octobre 1851, un règlement sur la police des constructions.

L'art. 5, § 1<sup>er</sup> de ce règlement, est ainsi conçu : « Il est interdit d'exécuter, « de réparer, de changer ou de démolir aucune construction, et ce jusqu'à « vingt mètres de distance de la voie publique, sans une autorisation préalable « du collège des bourgmestre et échevins, qui prescrira l'alignement et les con- « ditions spéciales qu'il juge nécessaires. »

Un propriétaire d'Anvers, ayant fait faire une citerne dans sa maison, à moins de vingt mètres de la voie publique et sans autorisation, fut, ainsi que le maître maçon, qui avait exécuté les travaux, traduit devant le tribunal de simple police.

Les prévenus furent acquittés, « attendu, porte le jugement, que les faits « posés par les prévenus ne tombent pas dans les termes, moins encore dans « l'esprit du règlement invoqué. »

Appel ayant été interjeté, le tribunal correctionnel d'Anvers confirma le premier jugement ; mais, en vertu d'un arrêt de cassation, obtenu par le ministère public, la cause fut renvoyée devant le tribunal de Gand qui confirma la sentence des deux premiers juges.

La Cour de Cassation, siégeant chambres réunies, cassa de nouveau ce jugement et renvoya les parties devant le tribunal de Bruges qui ne peut décider qu'après interprétation de l'art. 5 du règlement d'Anvers.

Vous avez sous les yeux, Messieurs, ces cinq documents judiciaires, et il suffira, par conséquent, de vous en faire remarquer les points les plus saillants.

Comme nous l'avons vu plus haut, le juge-de-peace trouve que le fait ne tombe pas dans les termes, moins encore dans l'esprit du règlement.

Le tribunal d'Anvers estime que l'art. 4 de la loi de 1844, exécuté par le règlement, ne dérogeant en rien à la loi communale, ne confère au collège que l'approbation des plans et la fixation des alignements isolés et laisse aux seuls conseils communaux le droit de s'immiscer dans l'intérieur des habitations pour cause de sûreté ou de salubrité publique.

De ce que les attributions ne peuvent se déléguer, si ce n'est aux termes d'une loi, il infère que le Conseil n'a pu faire dépendre de l'approbation préalable du collège, que les constructions extérieures.

La Cour de cassation reconnaît, au conseil, le droit d'arrêter les mesures de l'espèce, dans l'intérêt de la sécurité publique, et pense que l'art. 4 de la loi du 1<sup>er</sup> février 1844 ne comporte aucune distinction entre les travaux intérieurs et extérieurs. Elle trouve sans valeur l'argument tiré de la délégation des pouvoirs, attendu que le collège est légalement chargé de l'exécution des résolutions du conseil et des règlements de police.

Le tribunal de Gand conclut du préambule et de l'économie du règlement d'Anvers qu'il s'agit uniquement, à l'art. 5, des constructions extérieures. Il ajoute que, si ce règlement contient quelques dispositions relatives à des travaux intérieurs, il ne les soumet point, en général, à l'autorisation préalable, laissant les administrés agir à leurs risques et périls s'ils contreviennent aux ordonnances; que, lorsque cette autorisation préalable a été requise, on s'en est expliqué catégoriquement et que l'art. 5 n'est pas mentionné parmi ceux auxquels cette mesure a été déclarée applicable.

Au sens de la Cour de Cassation, les termes de l'art. 5 sont généraux, le but du règlement de 1851 est d'étendre le règlement de 1838, relatif seulement aux constructions extérieures; en y ajoutant des mesures prises dans l'intérêt de l'hygiène et de la sécurité en ce qui concerne les constructions intérieures.

Si, dit-elle, certains articles, qui prescrivent des règles pour quelques constructions intérieures, ne mentionnent pas d'approbation préalable, c'est qu'ils ont pour but de déterminer les conditions qui devront être observées dans les autorisations elles-mêmes dont la nécessité est établie, dans l'art. 5, pour tous travaux quelconques à la distance de 20 mètres.

Aux termes de la loi du 4 août 1832, le pouvoir législatif doit interpréter l'art. 5 du règlement d'Anvers qui a divisé l'autorité judiciaire.

Comme l'honorable rapporteur de la section centrale de la Chambre des Représentants le fait remarquer, notre tâche consiste uniquement à déterminer le sens de l'art. 5 du règlement communal. Nous n'avons à nous préoccuper ni de son mérite, ni même de sa légalité, si celle-ci était contestée. Les questions qui se rattachent à l'un ou l'autre de ces deux chefs sont de compétence administrative ou judiciaire.

Que veut dire l'art. 5 du règlement d'Anvers? Voilà donc ce que nous sommes appelés à définir.

Pour résoudre cette question, il est nécessaire de confronter le règlement du 18 octobre 1851 avec les actes dont il est le complément et qui ont été pris, à ce titre, en sérieuse considération par les corps judiciaires qui ont connu de la cause.

Le 29 septembre 1838, le conseil communal d'Anvers a pris un premier

arrêté qui n'exige d'autorisation préalable que pour les alignements et les plans de façades le long de la voie publique ou des cours d'eau.

Depuis, l'art. 4 de la loi du 1<sup>er</sup> février 1844 vint étendre les attributions du collège, en cette matière, en soumettant à l'approbation préalable des bourgmestres et échevins, tous travaux exécutés sur des terrains *destinés à reculement*.

Il est ainsi conçu :

« Art. 4. Dans les villes et parties agglomérées des communes rurales mentionnées à l'art. 1<sup>er</sup>, aucune construction ou reconstruction, ni aucun changement aux bâtiments existants, à l'exception des travaux d'entretien et de conservation, sur des terrains destinés à reculement en conformité des plans d'alignement dûment approuvés, ne peuvent être faits a vant d'avoir obtenu l'autorisation de l'administration communale. »

Par conséquent l'autorisation préalable du collège n'était nécessaire, dans la ville d'Anvers, que pour les alignements et les plans de façades élevés le long de la voie publique jusqu'au jour où la loi du 1<sup>er</sup> février 1854 devint obligatoire. Elle devint, de plus, nécessaire, à partir de cette date, pour tous travaux, autres que ceux de simple entretien, exécutés aux bâtiments existant sur des terrains destinés à reculement.

Telle était la législation communale au 18 octobre 1851.

Le 18 octobre 1851, il intervint un nouveau règlement communal dont nous allons citer le préambule et l'art. 5 qui est l'objet de nos délibérations.

« Le Conseil communal,

» Revu le règlement sur les alignements et les bâtisses en date du 29 septembre 1858;

« Considérant qu'il importe de mettre les dispositions de ce règlement en harmonie avec les principes de la loi du 1<sup>er</sup> février 1844 et de combler en même temps les lacunes qu'il présente au point de vue de l'hygiène et de la sûreté publique, en attendant la confection d'un règlement général de police sur la voirie et les bâtisses ;

« Vu, etc ;

« Arrête :

#### ART. 5.

« Il est interdit d'exécuter, de réparer, de changer ou de démolir aucune construction ou clôture, et ce jusqu'à vingt mètres de distance de la voie publique, sans une autorisation préalable du collège des Bourgmestre et Échevins, qui prescrira l'alignement et les conditions spéciales qu'il jugera nécessaires. »

Examen fait de ces dispositions, deux membres ont déclaré ne pouvoir se rallier à l'opinion de la Cour de Cassation. Ils ont pensé que l'esprit du règlement d'Anvers le repoussant et le texte permettant une interprétation contraire, c'est à cette dernière qu'il faut s'arrêter.

Le règlement contient, à leur avis, des dispositions applicables à deux objets différents : 1<sup>o</sup> la voirie ; 2<sup>o</sup> la bâtisse, au point de vue de l'hygiène et de la sûreté publique.

Les premiers articles s'occupent de la voirie et l'art. 5 étend, sous ce rapport

les précautions très-loin, puisqu'il régit le terrain jusqu'à 20 mètres de la voie publique. Mais il faut se rappeler que cet article concerne la voirie et non l'hygiène ou la sûreté publique dont les intérêts sont sauvegardés par les articles suivants. C'est ce que prouvent et la nature des choses et le mot *alignement* employé dans l'art. 8.

Conçoit-on en effet, demandent-ils, qu'il ait pu entrer dans la pensée de l'autorité communale de tracer des alignements dans l'intérieur des habitations et des enclos et de défendre à des particuliers de démolir sans autorisation un mur ou même une simple cloison intérieure?

L'administration communale d'Anvers a eu l'intention de mettre ses règlements en harmonie avec les principes de la loi du 1<sup>er</sup> février 1844 et elle le dit en termes formels. L'interprétation de la cour de cassation s'écarte de l'esprit de cette loi, il ne peut donc pas rendre fidèlement la pensée du législateur d'Anvers.

Ces membres ont résumé leur pensée dans l'amendement suivant :

« L'interdiction prononcée par l'art. 5 du règlement communal d'Anvers du 18 octobre 1851 ne s'applique pas à l'intérieur des habitations et enclos, sauf pour les terrains destinés à reculement, mais s'applique uniquement aux ouvrages exécutés le long ou en regard de la voie publique jusqu'à la distance de vingt mètres. »

La majorité n'a pu se rallier à cette opinion, elle s'appuie sur les motifs suivants :

Le Conseil communal d'Anvers n'a pas entendu se borner à mettre son règlement de 1858 en harmonie avec la loi du 1<sup>er</sup> février 1844 sur la voirie; il a voulu prendre, en outre, des mesures d'hygiène et de sûreté publique étrangères à cette loi, et, dans ce but, il a soumis au contrôle du collège toutes constructions intérieures ou extérieures, sans distinction, jusqu'à la distance qu'il détermine.

Il suffit pour s'en convaincre de prendre égard à la généralité des termes employés : *AUCUNE construction ou clôture*. Ces mots ne sauraient se restreindre aux constructions ou clôtures élevées le long de la voie publique, dût-on même comprendre dans la disposition celles qui sont *en regard* de cette voie et que le conseil n'a mentionnées dans aucun de ses actes.

Le texte de l'art. 5 nous montre que le conseil communal a eu la volonté d'étendre les prescriptions du règlement de 1858 et de l'art. 4 de la loi du 1<sup>er</sup> février 1844, au lieu de se borner à les mettre en harmonie.

« Quiconque, dit l'art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté de 1858, voudra construire, reconstruire, ou changer des édifices... le long de la grande ou de la petite voirie ou contre les canaux, etc. »

» Il est interdit, porte l'art. 5 de 1851, d'exécuter, de réparer, de changer ou de démolir aucune construction ou clôture, et ce jusqu'à 20 mètres de distance de la voie publique, etc. »

L'art. 4 de la loi du 1<sup>er</sup> février 1844 n'assujettit les constructions intérieures à l'approbation préalable qu'autant qu'elles se trouvent sur un terrain sujet à reculement. L'arrêté communal de 1851 efface cette clause restrictive et prétend régler toute construction, nulle exceptée, à une distance qui exclut même toute idée de reculement, sauf le cas très-rare où il s'agirait de changer une rue en place publique.

On a donc voulu plus que ne portaient le règlement de 1838 et l'art. 4 de la loi de 1844.

Le préambule du règlement de 1851 est d'ailleurs formel à cet égard. Après avoir dit qu'il importe de mettre les dispositions de 1838 en harmonie avec les principes de la loi de 1844, il ajoute : « et de combler en même temps les lacunes qu'il présente, au point de vue de l'hygiène et de la sécurité publique. »

Cette intention, qui n'est méconnue ni par les jugements qui ont été cassés ni par ceux de nos membres qui partagent l'avis des tribunaux de première instance, a fait arrêter l'art. 5 dans l'intérêt de l'hygiène et de la sécurité comme dans celui de la voirie.

Deux des motifs sur lesquels les tribunaux de Gand et d'Anvers se sont fondés paraissent assez spécieux, mais ils semblent avoir été bien appréciés par la Cour de cassation.

Il ne peut, dit-on, s'agir que de constructions extérieures puisque c'est l'autorisation des bourgmestre et échevins qui est exigée et que le conseil ne peut déléguer son autorité.

Dans le fait il n'y a point de délégation ; c'est le conseil qui crée les obligations et trace les règles, et le collège ne fait qu'en constater l'observation ; son rôle est ici tout exécutif.

L'art. 35, ajoute-t-on, rend les dispositions des art. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 31 et 32 applicables aux constructions intérieures et il ne dit mot de l'art. 5.

La Cour de cassation répond, avec raison, que ces articles tracent les conditions de l'autorisation qui est elle-même exigée dans l'art. 5. La mention de ce dernier article dans l'art. 35 eût fait double emploi.

D'ailleurs, comme M. le Rapporteur de la section centrale de la Chambre des Représentants le fait observer, les articles cités à l'art. 35 étendent l'article 5 au lieu de l'expliquer ou de le limiter. Ils régissent toute construction intérieure, même à plus de vingt mètres de la voie publique.

La discussion terminée, l'amendement ci-dessus transcrit a été mis aux voix. Il a obtenu deux suffrages contre trois votes négatifs.

En conséquence, votre Commission a l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi.

Bruxelles, le 28 décembre 1854.

Le Baron D'ANETHAN, *Président.*

Le Comte DE ROBIANO.

Le Baron GILLÈS.

SAVART.

Le Baron DELLAFAILLE, *Rapporteur.*