KONINKRIJK BELGIE. Coordinatie (3) ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 31e maart 1960 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de investeringen in openbare werken", heeft de 27e mei 1960 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 31 mars 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux investissements de travaux publics", a donné le 27 mai 1960 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKING.

De in dit ontwerp voorziene investeringen zijn van tweeërlei aard : de enen beogen het mogelijk maken en het bevorderen van de economische expansie door de totstandbrenging en de bevordering van een aangepaste infrastructuur (wegennet, waterwegennet, havenwerken, enz.), de anderen moeten de Regering in staat stellen om,door een grootscheepse actie,een regelende invloed op de conjunctuurschommelingen uit te oefenen.

Voor investeringen die dienen om de conjunctuur te beïnvloeden is een grote soepelheid vereist, omdat zij moeten kunnen aansluiten bij zeer veranderlijke toestanden.

Die soepelheid stuit echter op het beginsel van de annäliteit der begroting, omdat de uitgaven voor investeringen die plots om wille van veranderde toestanden kunnen nodig blijken, niet konden worden voorzien bij het opmaken van de begroting. Voor dit probleem is er geen oplossing buiten de gewone regelen: zoals in de commentaar bij artikel 12 wordt vastgesteld, kan alleen een amendement op het ontwerp van begroting of een aanpassingsfeuilleton een oplossing bieden.

De investeringen, bestemd voor de ontwikkeling van de infrastructuur die verdere economische expansie in de hand moet werken, dienen te worden verricht in het kader van een vooraf opgemaakt plan, waarvan de onderdelen onderling afhankelijk zijn en een harmonisch geheel moeten vormen. Wil men in dat plan geen storing brengen, dan moet niet alleen het ritme, maar ook de orde van die investeringen strikt worden geëerbiedigd.

.../...

De artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp, leggen een lijst aan van in het vooruitzicht gestelde werken en bepalen een volgorde en een tijdschema voor de uitvoering ervan, alsmede de kredieten die daarvoor nodig zijn. Artikel 4 voorziet de inschrijving in de jaarlijkse begrotingswetten van de kredieten die voor de verwerkelijking van dat programma moeten dienen.

Deze regeling is in meer dan een opzicht nieuw. Uit die regeling schijnt voort te vloeien dat op de Regering, als de kredieten eenmaal in de begrotingswet zijn vastgelegd, verplichtingen worden gelegd die niet alleen hare politieke verantwoordelijkheid in het gedrang kunnen brengen, maar die haar bovendien in rechte binden. Binnen het kader van de kredieten van de begrotingswet, schijnt de Regering inderdaad te zijn gebonden door de volgorde die voor de uitvoering van de werken is opgegeven. Dit wordt bevestigd door artikel 9, luidens hetwelk de volgorde van de vastlegging der kredieten alleen door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit kan worden gewijzigd.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de niet-naleving van die bepalingen slechts een politieke verantwoordelijkheid ten gevolge kunnen hebben. Indien de Regering zich slechts politiek, en niet in rechte wil verbinden, is het dan ook geraden de tekst te wijzigen.

.../...

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Voordracht.

De formule van de voordracht wordt, zoals gebruikelijk is, best als volgt besloten : "en op het advies van Onze in raad vergaderde ministers".

Indeling van het ontwerp.

Wordt een wettekst in hoofdstukken ingedeeld, dan is het aangewezen geen artikelen buiten de indeling te laten. Artikel 1 zou daarom best worden voorafgegaan door een opschrift, dat zou kunnen luiden als volgt :

"Hoofdstuk I. - Algemeen investeringsplan".

De andere hoofdstukken dienen dan te worden vernummerd, en in het opschrift van hoofdstuk II en III dient het lidwoord te worden geschrapt.

Artikel 2, 5°, b.

Onder de aldaar genoemde wijzigende besluiten moet het koninklijk besluit van 22 oktober 1959 uitvallen, daar artikel 11bis, dat dit besluit in het besluit van 1949 had ingevoegd, opnieuw voorkomt in het besluit van 1 februari 1960, dat het gehele hoofdstuk IV van het besluit van 1949 heeft vervangen.

.../...

Artikelen 3 tot en met 8.

Het tweede lid van artikel 3 strekt ertoe een verhouding vast te stellen tussen de voorgestelde bedragen en het vermoed nationaal inkomen. Deze uitleg vindt beter zijn plaats in de memorie van toelichting.

De tabel, opgenomen in artikel 4, voegt niets toe aan de gegevens die vervat zijn in het eerste lid van de artikelen 5 tot en met 8; zij ook zou beter haar plaats vinden in de memorie van toelichting.

De inleidende zin van artikel 4 wordt dan best als tweede lid van artikel 3 behouden, maar gesteld als volgt :

"De vastleggingskredieten en de daaraan te koppelen betalingskredieten, vereist voor de bekostiging van dit programma, moeten ieder jaar op de begroting van het departement van Openbare Werken en Wederopbouw en op de begroting van het Autonoom-Wegenfonds worden uitgetrokken ten belope van de in het eerste lid der artikelen 4 tot 7 bepaalde bedragen".

Indien dat voorstel wordt aangenomen moeten de volgende artikelen worden vernummerd en de verwijzingen naar artikelen worden aangepast.

Artikel 9.

In artikel 9 vervange men de woorden "na beslissing van de Ministerraad" door de gebruikelijke formule "bij een in Ministerraad overlegd besluit". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 17, eerste lid, en voor artikel 24, eerste lid.

.../...

Artikel 10.

Artikel 10 is een organieke bepaling, die, voor de werken bedoeld in de artikelen 5 tot 8 van het ontwerp, de algemene wet op de Rijkscomptabiliteit aanvult en wijzigt.

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat een wijziging met gelijke strekking opgenomen werd in het ontwerp van wet tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, namelijk de artikelen 17 en volgende. De twee regelingen zijn echter niet volledig dezelfde. Het past dat de Regering zou uitmaken in hoever een bijzondere regeling voor de werken bedoeld in de artikelen 5 tot 8 gewenst is.

Mocht de bijzondere regeling van artikel 10 worden behouden, dan dient echter in artikel 10 op een duidelijke manier bepaald te worden voor welke kredieten de regeling gelden zal.

Overigens ware het beter het artikel als volgt te stellen :

"Artikel 10.-

Ingeval de vaststellings- en betalingskredieten, uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Openbare Werken en van Wederopbouw en bestemd om de uitvoering te verzekeren der werken bedoeld in de artikelen 5 tot 8, op het einde van het dienstjaar niet volledig aangewend zijn, dan kan het overschot naar het volgende dienstjaar worden overgeboekt. Te dien einde stelt de Koning, binnen de perken van het overschot, het bedrag vast van het krediet dat bij de overeenkomstige rubriek van het volgende dienstjaar moet worden ingedeeld. De overgeboekte kredieten mogen vanaf 1 januari van het nieuwe dienstjaar worden gebruikt".

.../...

De verwijzing naar artikel 16 van de wet van 22 april 1958 - artikel dat betrekking heeft op het Fonds voor hoger-onderwijsgebouwen en studentenverblijven van het Rijk - kan wegvallen. Immers, de regel vervat in artikel 16 is meer speciaal dan de regel vervat in artikel 10 van het ontwerp; bijgevolg wordt de eerste regel niet - ook niet stilzwijgend - door de tweede opgeheven.

Artikel 18.

De door artikel 18 bedoelde materie is bij koninklijk besluit geregeld. Er is geen enkele noodzaak om de door artikel 18 gestelde regel te doen uitvaardigen bij de wet.

Overigens moeten, zoals ook voor artikel 19 en 20 geldt, de woorden "is bekendgemaakt" vervangen worden door "is in werking getreden".

Wordt artikel 18 evenwel behouden, dan moet het besluit waarnaar het verwijst, met zijn opschrift worden aangehaald :

"Koninklijk besluit tot regeling van de overeenkomsten betreffende de aannemingen van werken, leveringen en transporten voor rekening van de Staat".

.../...

Artikel 19.

I.

Moet men werken uitvoeren om een conjunctuurschommeling op te vangen, dan moet men niet alleen snel tot de uitvoering kunnen besluiten, maar ook vlug met de uitvoering kunnen beginnen.

Vermits, volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar, de gemiddelde tijd nodig om een onteigening door te voeren met inachtneming van de snelste procedure - die van de besluitwet van 3 februari 1947 - ongeveer een jaar beloopt, tracht men,in artikel 19 van het ontwerp, de overheid een middel aan de hand te doen om de werken, waar nodig, zonder dit uitstel van een jaar aan te vatten.

Dit middel wordt in het tweede lid van het artikel voorgesteld als een machtiging om de percelen die voor de uitvoering der werken nodig zijn, voor een jaar in huur te nemen.

Deze voorstelling van zaken impliceert :

1° dat de eigenaar van het in huur genomen perceel een huurprijs ontvangt;

2° dat, indien na een jaar de rechterlijke inbezitstelling bedoeld in artikel 8 van de besluitwet van 3 februari 1947 niet gebeurd is, de betrokken eigenaar opnieuw bezit kan nemen van zijn perceel (1), vermits het ontwerp de machtiging tot inhuurneming uitdrukkelijk tot een jaar beperkt en geen hernieuwing mogelijk maakt.

.../...

---

(1) Vergelijk met de wet van 17 april 1835, artikel 18.

Deze twee elementen zijn ongetwijfeld gunstig voor de betrokken eigenaars, die benevens een vergoeding de waarborg ontvangen dat de inhuurneming niet langer zal mogen duren dan een jaar,dit wil zeggen dat zij niet langer dan eèn jaar op de hun toekomende vergoeding wegens onteigening zullen moeten wachten.

Vanuit een rechtskundig oogpunt is de voorstelling van de voorgenomen regeling, in het tweede lid van artikel 19 gegeven, echter niet helemaal juist.

Het lijdt geen twijfel dat de machtiging tot inhuurneming geen machtiging is om een huurcontract af te sluiten, maar een machtiging om eenzijdig,dit wil zeggen bij wijze van opeising,het beoogde perceel in bezit te nemen.

Vervolgens is de opeising van de percelen geen opeising in huur,om de voor de hand liggende reden dat de overheid van het perceel geen gebruik zal maken als een huurder het zou doen - dit wil zeggen de zaak gebruiken met inachtneming van de bestemming door de eigenaar aan de zaak met het oog op de verhuring gegeven. Integendeel-nog verder reikend dan het recht van aardhaling - moet de opeising het mogelijk maken volledig over het perceel te beschikken en het de bestemming te geven die vereist is door het werk van openbaar nut dat wordt uitgevoerd. Met andere woorden,de inbezitneming ingevolge de zogenaamde inhuurneming verschilt in haar feitelijk beoogde effecten in niets van de inbezitneming na voltrekking der onteigening zoals onder meer bedoeld door de wet van 17 april 1835, artikel 12 of,om de laatste regeling betreffende de onteigening te citeren, de besluitwet van 3 februari 1947, artikel 8.

.../...

Wanneer men nu bedenkt dat deze inbezitneming gebeurt vooraleer de billijke schadeloosstelling, als bedoeld in artikel 11 der Grondwet, aan de betrokken eigenaar betaald wordt, dan rijst de vraag in hoever het systeem ingesteld door artikel 19, tweede lid, grondwettig kan worden geacht.

Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, kan de wetgever geacht worden, zich reeds driemaal ten voordele van de grondwettigheid van zodanige regeling te hebben uitgesproken. De wet van 16 juni 1947 heeft immers het koninklijk besluit nr 31 van 23 augustus 1939 op de inneming van gronden voor de defensieve organisatie van het grondgebied, bekrachtigd.

Nadien heeft de wet van 9 augustus 1955 tot instelling van een wegenfonds 1955-1969 - in artikel 13, dat echter uitsluitend betrekking heeft op de aanleg van de autosnelweg Antwerpen-Luik - een procedure ingevoerd waarvan die van het onderhavig artikel 19 afgekeken is. Hierbij moge evenwel worden opgemerkt dat voormeld artikel 13 aanleiding heeft gegeven tot een discussie in de Kamer (zitting van 29 juni 1955) en de Senaat (zitting 27 juli 1955) waarin, zonder enig effect evenwel, de grondwettigheid van het systeem werd betwist. Aan de andere kant verdient het vermelding dat de Minister van Openbare Werken in het Parlement er de aandacht op vestigde, dat artikel 13 enkel betrekking had op de werken nodig voor het aanleggen van de autosnelweg Antwerpen-Luik.

.../...

Een derde maal werd het systeem door de wetgever aanvaard in de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten (artikel 18, 4°). Ter gelegenheid van de bespreking van deze laatste wet, werden geen bezwaren ingebracht tegen voormeld artikel 18, 4°. Blijkbaar heeft men alsdan geoordeeld dat de bij herhaling door de wetgever aan het systeem gegeven goedkeuring het pleit in de zin van de grondwettigheid had beslecht (cfr. Revue communale 1955, p. 273).

Men moet trouwens erkennen dat de inbezitneming ingevolge de opeising der benodigde percelen wel in haar feitelijke gevolgen, maar strikt genomen niet in haar juridische gevolgen gelijk te stellen is met de inbezitneming na onteigening. Mocht de onteigening niet binnen het jaar gebeurd zijn, dan kunnen immers de niet schadeloos gestelde eigenaars na dit jaar opnieuw bezit van hun percelen nemen, zonder dat de "gedwongen verhuring" opnieuw kan opgelegd worden. Dit wijst er op dat, zelfs wanneer de overheid gedurende de periode van de "gedwongen verhuring" zich rechten aanmatigt die niet deze zijn van een huurder, zij in rechte toch geen bezit heeft genomen als eigenaar en een inbezithouden langer dan een jaar, zonder onteigening, een onrechtmatig bezit uitmaakt, dat als zodanig, en onafgezien van de latere betaling van een vergoeding wegens onteigening , aanleiding kan geven tot schadevergoeding op grond van artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, al dan niet te voegen bij de later te bepalen vergoeding wegens onteigening, gelet op de band van oorzaak tot gevolg tussen de onrechtmatige inbezitneming en de onteigeningsprocedure (zie Brussel, 24 november 1954, Res et jura immobilia 1955, nr 3208).

.../...

Dit alles neemt echter niet weg,dat de strikt juridische thesis - namelijk de gedwongen "verhuring" doet de eigendomstitel niet teniet - fel verzwakt is, doordat de overheid gedurende de gedwongen "verhuring" de percelen gebruikt alsof de onteigening reeds geschied was,ook al beweert zij niet eigenaar te zijn.

Het ware stellig gewenst dat de overheid, als tegemoetkoming aan het grondwettelijk beginsel der betaling van de schadeloosstelling vóór de inbezitneming, een bepaald bedrag zou storten in handen van de bevoegde bewaarder der Deposito- en Consignatiekas (zie besluitwet van 3 februari 1947, artikel 6, alinea 2), bedrag dat zou dienen als voorschot op de onteigeningsvergoeding die nadien door de vrederechter,bij toepassing van de besluitwet van 3 februari 1947, artikel 5, tweede lid, zal moeten worden vastgesteld.

Mocht de Regering het gepast achten op deze aanbeveling in te gaan, dan zou volgende regeling met betrekking daarop kunnen worden getroffen. Het voorschot zou 90 t.h. van de vergoeding kunnen bedragen die het aankoo comité aan de belanghebbende eigenaar zou aangeboden hebben om de eigendomsoverdracht in der minne te bekomen.

De eigenaars zouden deze som kunnen ontvangen op de door artikel 22 van de wet van 17 april 1835 bepaalde wijze,met dien verstande evenwel dat de rechterlijke beslissing in dit artikel 22 bedoeld, zou dienen vervangen te worden door een van de overheid uitgaand verlof tot betaling.

.../...

Het bewijs van storting van het voorschot, afgegeven door de bewaarder der Deposito- en Consignatiekas, zou onmiddellijk ten kantore van de hypotheekbewaarder dienen te worden overgeschreven. De overschrijving zou, ook tegenover derden, ten gevolge hebben dat de onteigeningsvergoeding, die later voor het goed zal moeten betaald worden, verminderd is ten belope van het betaalde bedrag (vergelijk met besluitwet van 3 februari 1947, artikel 5, vierde lid).

Enkel nadat het attest van de storting van het voorschot in de Deposito- en Consignatiekas aan de belanghebbende eigenaar zou betekend zijn, zou de effectieve inbezitneming kunnen gebeuren.

Het hoeft geen betoog dat, ingeval men zodanige regeling treft, ook de uitgewonnen huurder vóór de effectieve inbezitneming van het perceel een voorschot zou moeten ontvangen op de vergoeding die het aankoopcomité hem voorgesteld had uit te keren wegens de ongemakken die hem ten deel vallen ingevolge het feit dat het door hem gehuurde goed hem geheel of ten dele onttrokken wordt.

II.

Behalve het fundamenteel probleem van de grondwettigheid van artikel 19, geeft dit artikel nog aanleiding tot volgende opmerkingen :

1° het is duidelijk dat de "gedwongen verhuring" bedoeld in artikel 19, tweede lid, eerst kan plaats hebben nadat de formaliteit voorgeschreven door artikel 3 van de besluitwet van 3 februari 1947 vervuld is, namelijk neerlegging van de plans van de te onteigenen percelen op de griffie van het vredegerecht der plaats waar de goederen zijn gelegen.

.../...

2° De woorden "in huur te nemen" gebruikt in artikel 19, tweede lid, beantwoorden niet aan de juridische betekenis van de handeling van de overheid. De uitdrukking "bij wijze van opeising in bezit te nemen" zou die betekenis beter doen uitkomen.

3° De termijn van vier werkdagen die, volgens het derde lid, in acht moet worden genomen alvorens tot de werkelijke inbezitneming kan worden overgegaan, is, voorzeker wanneer het om bebouwde percelen gaat - woonhuizen, stallen, schuren, werkhuizen, - zó kort, dat een inbezitneming vier dagen na de oproeping om te verschijnen voor de plaatsopneming, voorkomt als de aantasting van het minimum van rechtszekerheid waarop een particulier kan aanspraak maken. Het stellen van een langere termijn, op zijn minst tien dagen voor onbebouwde en één maand voor bebouwde percelen, schijnt aangewezen.

4° In het vierde lid vervange men de woorden "het bestuur van de gemeente", om wille van de preciesheid, door "het college van burgemeester en schepenen van de gemeente".

5° Ingeval men rekening houdt met de hierboven gedane aanbeveling dient, vóór het zevende lid, de beschrijving te worden ingeschoven van de uitkering van een voorschot op de onteigenings- en uitwinningsvergoeding. Bij de opstelling van het zevende lid zou dan eveneens met dit voorschot rekening moeten worden gehouden.

6° Het achtste lid beginne men als volgt :

"De vergoeding voor de opeising wordt bepaald alsof het een huurgeld ware. Dit huurgeld en eventueel te betalen schadevergoedingen worden vastgesteld in der minne".

.../...

Steeds in de sub 5° gemaakte veronderstelling, zou aan het achtste lid een zin toegevoegd kunnen worden, gesteld als volgt :

"In afwachting van de beslissing van de vrederechter, wordt de belanghebbenden een voorschot op de verschuldigde sommen uitbetaald, ten belope van 90 t.h. van de door het aankoopcomité in der minne voorgestelde bedragen".

7° In het laatste lid vervange men de woorden "de ambtenaren van het Bestuur der registratie en domeinen" door "de aankoopcomités ingesteld krachtens het koninklijk besluit van 9 juli 1929 , gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 december 1930".

Artikel 20.

Volgende bemerkingen kunnen bij artikel 20 gemaakt worden :

1° Uit het 2° van artikel 20 blijkt, dat de overheid de betaling van werken en leveringen door middel van conjunctuurwissels aan haar medecontractanten slechts zal mogen opleggen indien zij zulks vooraf in het bestek heeft doen bepalen.

Om die reden is het 4° overbodig, vermits geen enkel bestek de betaling volgens het systeem der conjunctuurwissels kan voorschrijven, vooraleer het door artikel 17 bedoelde koninklijk besluit uitgevaardigd is.

.../...

2° Uit het 2° van artikel 20,zoals overigens uit de Franse versie van het 1°, blijkt,dat het woord "overeenkomsten" in de Nederlandse tekst niet elke soort van overeenkomst - bijvoorbeeld de afstand van een onroerend goed - bedoelt, doch alleen overeenkomsten voor leveringen en werken.

3° In de toelichting bij het ontwerp wordt de verdisconteering der conjunctuurwissels vermeld als het normale middel waarover de aannemer beschikt om zich het gereed geld aan te schaffen dat hij voor zijn bedrijvigheid nodig kan hebben (blz. 191 Nederlandse tekst).

Op dezelfde plaats in de toelichting wordt in het vooruitzicht gesteld dat de vervaldag der wissels tot op 24 maanden kan worden gebracht.

Het is duidelijk dat het systeem der financiering der openbare werken door conjunctuurwissels niet doelmatig zal zijn indien geen zekerheid bestaan betreffende de verdiscontering der conjunctuurwissels door de banken en vooral de herdiscontering ervan door de Nationale Bank. Het ontwerp geeft deze zekerheid niet.

4° Indien - zoals de gemachtigde ambtenaar het voorhoudt - conjunctuurwissels voor de gesubsidieerde werken bedoeld in het 1° van artikel 20 alleen mogen getrokken worden tot het bedrag der toegekende subsidie - en dus niet voor het bedrag dat de ondergeschikte besturen met eigen middelen moeten betalen - dan dient het 1° van artikel 20 zulks duidelijk te bepalen.

.../...

Artikel 22.

Dit artikel is, strikt genomen, overbodig.

Artikel 23.

1° Onder 1° vervange men de woorden "De titel" en "de volgende",door "Het opschrift" en "het volgende".

2° Onder 2° schrijve men : "Artikel 1, eerste en tweede lid wordt vervangen ...". Het 3° worde op dezelfde wijze verbeterd.

Artikel 24.

1° Artikel 12bis dat het ontwerp in de wet van 12 juli 1956 wil invoegen, zou beter aanvangen als volgt :

"De Koning kan, bij een in ministerraad overlegd besluit ,...". Ook de laatste zin van het derde lid zou best op die manier aanvangen.

2° Het woord "tekeningen" worde vervangen door "plannen".

Het tweede lid ware beter als volgt gesteld :

"De concessiehouder kan, namens de Staat, de onteigening ten algemenen nutte vorderen van de onroerende goederen die voor het aanleggen van de geconcedeerde autosnelweg nodig zijn.".

Artikel 25.

Het laatste zinsdeel van 1° worde eenvoudig vervangen als volgt : "gewijzigd bij de wet van 15 april 1958".

I. OBSERVATION GENERALE.

Le projet prévoit deux sortes d'investissements : d'une part, les investissements destinés à permettre et favoriser l'expansion économique par la réalisation et le développement d'une infrastructure adéquate (routes, voies hydrauliques, travaux portuaires, etc...), d'autre part, les investissements qui doivent mettre le Gouvernement en mesure d'exercer une action régulatrice sur les fluctuations conjoncturelles en déclenchant l'exécution d'un vaste programme de travaux.

Les investissements conjoncturels exigent une grande souplesse en raison du fait qu'ils doivent s'adapter à des situations essentiellement variables.

Cette souplesse se heurte cependant au principe de l'annalité du budget, en raison de l'impossibilité de prévoir, au moment de l'élaboration de celui-ci, le montant des dépenses à consacrer à des investissements dont un brusque changement de la situation peut faire apparaître la nécessité. Ce problème n'admet pas de solution en dehors des règles habituelles; ainsi qu'il est précisé dans le commentaire consacré à l'article 12 du projet, l'unique solution réside dans la présentation d'un amendement au projet de loi budgétaire ou d'un feuilleton d'ajustement.

Quant aux investissements destinés au développement de l'infrastructure en vue de favoriser l'expansion économique ultérieure, ils devront s'effectuer dans le cadre d'un plan préétabli dont les éléments sont

.../...

interdépendants et doivent former un ensemble harmonieux. La réalisation sans heurts de ce plan postule le respect scrupuleux,non seulement du rythme mais aussi de l'ordre prévus pour ces investissements.

Les articles 5, 6 et 7 établissent une liste des travaux envisagés, en prévoient l'ordre et le calendrier d'exécution, ainsi que les crédits nécessaires à cette fin. L'article 4 prévoit l'inscription,aux projets de lois budgétaires annuels,des crédits destinés à la réalisation de ce programme.

Ce système constitue une innovation à plusieurs égards. Il semble qu'il aurait pour effet d'imposer au Gouvernement, dès l'inscription des crédits dans la loi budgétaire, des obligations susceptibles non seulement d'engager sa responsabilité politique,mais encore de le lier en droit. Dans le cadre des crédits prévus dans la loi budgétaire, le Gouvernement semble, en effet, lié par l'ordre établi pour l'exécution des travaux, ce que confirme d'ailleurs l'article 9 en disposant que "l'ordre de l'engagement des crédits ne peut être modifié que par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres".

Selon le fonctionnaire délégué,l'inobservation de ces dispositions ne pourrait emporter qu'une responsabilité politique. Si le Gouvernement entend s'engager uniquement sur le plan politique et non en droit, il est souhaitable que le texte soit modifié en conséquence.

.../...

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Présentation.

Il est d'usage, dans la version néerlandaise, de rédiger la fin de la formule de présentation en ces termes "... en op het advies van Onze in raad vergaderde ministers".

Division du projet.

Si l'on procède par division de la loi en chapitres, il s'indique de faire en sorte qu'aucun article n'échappe à cette division. Aussi, l'article 1er serait-il mieux précédé d'un intitulé qui pourrait être conçu comme suit :

"Chapitre 1er. - Plan général d'investissements".

Le numérotage des chapitres suivants devrait être adapté.

Article 2, 5°, b.

Parmi les arrêtés modificatifs mentionnés dans cet article, il convient de supprimer l'arrêté royal du 22 octobre 1959, l'article 11bis qu'il a eu pour objet d'insérer dans l'arrêté de 1949 ayant été repris par l'arrêté du 1er février 1960, lequel est venu remplacer l'ensemble du chapitre IV de l'arrêté de 1949.

.../...

Articles 3 à 8 inclusivement.

L'alinéa 2 de l'article 3 tend à établir un rapport entre les sommes réservées aux investissements et le montant prévisible du revenu national. Cette précision serait mieux à sa place dans l'exposé des motifs.

Le tableau reproduit à l'article 4 n'ajoute rien aux éléments contenus dans l'alinéa 1er des articles 5 à 8,et figurerait mieux à l'exposé des motifs.

La phrase liminaire de l'article 4 gagnerait alors à être insérée dans l'article 3,sous la forme d'un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Les crédits d'engagement et les crédits de paiement y afférents, nécessaires au financement de ce programme, sont inscrits chaque année au budget du département des Travaux publics et de la Reconstruction et à celui du Fonds autonome des routes,jusqu'à concurrence des montants fixés à l'alinéa 1er des articles 4 à 7".

Si cette suggestion est adoptée, il importera de modifier le numérotage des articles suivants et d'adapter les références.

Article 9.

L'expression "après délibération du Conseil des Ministres"devrait être remplacée par la formule habituelle "par arrêté délibéré en Conseil des Ministres". Cette observation vaut aussi pour l'article 17, alinéa 1er, et pour l'article 24, alinéa 1er.

.../...

Article 10.

L'article 10 constitue une disposition organique qui complète et modifie , pour ce qui concerne les travaux visés aux articles 5 à 8 du projet, la loi générale sur la comptabilité de l'Etat.

Il échet d'observer tout d'abord qu'une modification ayant une portée analogue est prévue par le projet de loi modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, notamment dans les articles 17 et suivants. Les deux réglementations ne sont toutefois pas identiques. Il appartient au Gouvernement d'établir dans quelle mesure une réglementation spéciale applicable aux travaux visés aux articles 5 à 8 est souhaitable.

Si le Gouvernement estimait devoir maintenir la réglementation spéciale prévue par l'article 10 du projet, il conviendrait de dire avec précision, dans cet article, quels crédits seront régis par cette réglementation.

L'article 10 gagnerait , du reste, à être rédigé comme suit :

"Article 10.-

Dans l'éventualité où les crédits d'engagement et de paiement prévus au budget du Ministère des Travaux publics et de la Reconstruction et destinés à assurer l'exécution des travaux visés aux articles 5 à 8 ne seraient pas entièrement utilisés à la fin de l'exercice budgétaire, le reliquat pourra être reporté au budget de l'exercice suivant. A cette fin, le Roi fixera, dans les limites de ces crédits, le montant du crédit à rattacher à la rubrique correspondante de l'exercice suivant. Il pourra être fait usage de ces crédits dès le 1er janvier du nouvel exercice".

.../...

Le renvoi à l'article 16 de la loi du 22 avril 1958 se rapportant au Fonds des constructions de l'enseignement supérieur et des cités universitaires de l'Etat, peut être omis. En effet, la règle contenue dans l'article 16 étant plus spéciale que la règle contenue dans l'article 10 du projet, celle-là ne sera pas même tacitement abrogée par celle-ci.

Article 18.

La matière visée à l'article 18 est réglée par arrêté royal. Point n'est besoin, en conséquence, d'édicter la règle inscrite dans cet article par voie législative.

En outre, les mots "dès la publication" devraient, de même qu'aux articles 19 et 20, être remplacés par "dès l'entrée en vigueur".

Si, toutefois, l'article 18 était maintenu, il y aurait lieu de reproduire l'intitulé complet de l'arrêté auquel cet article se réfère, et qui est :

"Arrêté royal organique des marchés de travaux, de fournitures et de transports au nom de l'Etat".

.../...

Article 19.

I.

Il est indispensable que l'exécution de travaux destinés à parer à un fléchissement conjoncturel puisse non seulement être décidée avec célérité, mais être également entamée sans retard.

Selon le fonctionnaire délégué, une expropriation, même si elle est poursuivie par application de la procédure d'extrême urgence prévue par l'arrêté-loi du 3 février 1947, nécessite en moyenne un délai d'un an; aussi, l'article 19 du projet entend-il mettre à la disposition de l'autorité le moyen permettant à celle-ci d'accélérer le commencement des travaux là où nécessité il y a.

L'alinéa 2 de cet article présente ce moyen sous la forme d'une autorisation de prendre en location, pour une durée d'un an, les emprises nécessaires à l'exécution des travaux.

Ceci implique :

1° que le propriétaire de la parcelle occupée en location reçoit un loyer;

2°, que, dans le cas où l'envoi en possession judiciaire prévu à l'article 8 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 n'a pas eu lieu à l'expiration du délai d'un an, le propriétaire peut rentrer en possession de son bien, (1) le projet limitant expressément à un an l'autorisation de louer et ne prévoyant pas le renouvellement de celle-ci.

.../...

(1) Comparer avec la loi du 17 avril 1835, article 18.

Il s'agit incontestablement là de deux éléments favorables aux propriétaires; en effet, en plus d'une indemnité, ceux-ci se voient offrir la garantie que la location ne se prolongera pas au-delà d'un an , en d'autres termes, que le versement de l'indemnité d'expropriation ne se fera pas attendre plus d'une année.

Du point de vue juridique, l'alinéa 2 de l'article 19 ne présente cependant pas la réglementation envisagée sous son vrai jour.

Il est hors de doute que l'autorisation de louer ne constitue pas, en l'occurrence, une autorisation de conclure un bail, mais l'autorisation de prendre unilatéralement possession, par voie de réquisition, des parcelles nécessaires à l'exécution des travaux.

D'autre part, la réquisition des parcelles telle qu'elle est prévue par le projet ne saurait être assimilée à une réquisition en location ,pour la raison évidente que l'autorité n'usera pas des parcelles comme le ferait un locataire, c'est-à-dire en respectant la destination que le propriétaire a entendu réserver au bien. Au contraire, allant plus loin que le droit de fouilles, la réquisition vise à assurer à l'autorité la disposition absolue des parcelles en vue de les affecter aux fins requises par les travaux d'utilité publique. En d'autres termes, l'occupation en location ne diffère en rien ,dans ses conséquences de fait,de celle qui résulte de l'expropriation au sens de la loi du 17 avril 1835, article 12 ou, pour citer la réglementation la plus récente en la matière, de l'arrêté-loi du 3 février 1947, article 8.

.../...

Or, si l'on considère qu'en l'espèce l'occupation aurait lieu dès avant le paiement , au propriétaire intéressé, de la juste indemnité prévue par l'article 11 de la Constitution, il est permis de se demander dans quelle mesure le système adopté par l'article 19, alinéa 2, du projet est constitutionnel.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, le législateur est censé s'être prononcé à trois reprises en faveur de la constitutionnalité de la réglementation dont s'agit. Tout d'abord, la loi du 16 juin 1947 a confirmé l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 relatif à l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire.

Ensuite, la loi du 9 août 1955 instituant un Fonds des routes 1955-1969 a tracé - en son article 13, lequel ne se rapporte il est vrai qu'à la construction de l'autoroute Anvers-Liège - une procédure dont s'inspire celle prévue à l'article 19 du projet. Dans cet ordre d'idées, il échet d'observer toutefois que la constitutionnalité du système élaboré par l'article 13 fut contestée - sans résultat d'ailleurs - au cours des discussions tant à la Chambre (séance du 29 juin 1955) qu'au Sénat (séance du 27 juillet 1955), mais que le Ministre des Travaux publics, d'autre part, souligna devant le Parlement que l'article 13 ne s'appliquerait qu'aux travaux de construction de l'autoroute Anvers-Liège.

.../...

Le système a été approuvé une troisième fois par la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions (article 18, 4°). Au cours de la discussion de cette dernière loi, aucune objection n'a été soulevée contre l'article 18,4°. Sans doute fut-il estimé que l'adoption réitérée par le législateur avait consacré la constitutionnalité du système (cfr. Revue communale 1955, p. 273).

Il faut du reste admettre que, si l'occupation par voie de réquisition est assimilable, dans ses conséquences de fait, à l'occupation après expropriation, elle ne l'est pas, strictement parlant , quant aux effets juridiques qu'elle comporte. Si l'expropriation n'a pas été décrétée dans le délai d'un an, les propriétaires non indemnisés peuvent, en effet, rentrer en possession de leurs parcelles, la "location forcée" n'étant pas renouvelable; il semble donc résulter de là que si l'autorité devait s'arroger, pendant la période de "location forcée", des droits autres que ceux qui appartiennent normalement à un locataire, elle n'aurait pas, en droit, occupé le bien à titre de propriétaire, et que l'occupation pendant plus d'un an, sans expropriation, serait constitutive d'une possession illégitime qui, indépendamment du paiement ultérieur d'une indemnité pour expropriation , serait susceptible de donner lieu à réparation en vertu de l'article 1382 du Code civil, réparation qui pourrait éventuellement être cumulée, en raison de l'existence d'une relation causale entre la prise de possession illégitime et la procédure d'expropriation, avec l'indemnité d'expropriation à fixer ultérieurement (voir Bruxelles, 24 novembre 1954; Res et Jura immobilia 1955, N° 3208).

.../...

Il n'en demeure pas moins, toutefois, que la thèse strictement juridique suivant laquelle la "location" forcée n'entraîne pas extinction du titre de propriété, se trouve sérieusement ébranlée du fait que l'autorité, bien que se défendant d'être propriétaire, se comporte en réalité , pendant cette location, comme si l'expropriation était acquise.

Pour satisfaire au principe constitutionnel du paiement préalable de l'indemnité, il serait certes souhaitable que l'autorité verse, entre les mains du conservateur compétent de la Caisse des dépôts et consignations (voir arrêté-loi du 3 février 1947, article 6, alinéa 2), une somme déterminée à titre d'avance à valoir sur le montant de l'indemnité d'expropriation que le juge de paix aura à fixer ultérieurement en application de l'arrêté-loi du 3 février 1947, article 5, alinéa 2.

Si le Gouvernement se rallie à cette manière de voir, les modalités d'exécution suivantes pourraient être envisagées. L'acompte pourrait atteindre 90 p.c. du montant de l'indemnité offerte à l'intéressé par le comité d'acquisition en vue d'un transfert de propriété à l'amiable.

Cette somme pourrait être remise aux propriétaires, de la manière prévue à l'article 22 de la loi du 17 avril 1835, étant entendu toutefois que la décision de justice visée audit article serait remplacée par une ordonnance de paiement émanant de l'autorité.

.../...

Le récépissé de consignation délivré par le conservateur de la Caisse des dépôts et consignations devrait faire l'objet d'une transcription immédiate au bureau de la conservation des hypothèques. Par l'effet de cette transcription, le montant de l'indemnité à payer ultérieurement pour l'expropriation du bien devra être réduite jusqu'à concurrence de la somme payée, et ce également à l'égard des tiers (Cfr. l'arrêté-loi du 3 février 1947, article 5, alinéa 4).

La prise de possession effective ne pourrait avoir lieu qu'après notification, au propriétaire intéressé, de l'attestation de la consignation de l'avance à la Caisse des dépôts et consignations.

Il va de soi , si un tel système est adopté, que le locataire évincé avant la prise de possession effective aura droit, lui aussi, à une avance à valoir sur le montant de l'indemnité proposée par le comité d'acquisition du chef du préjudice résultant, pour l'intéressé, du retrait de la jouissance de tout ou partie du bien qu'il avait loué.

II.

Outre le problème fondamental touchant à sa constitutionnalité, l'article 19 appelle les observations suivantes :

1° Il est évident qu'il ne peut être procédé à la "location forcée" visée à l'article 19, alinéa 2, qu'après accomplissement de la formalité prescrite par l'article 3 de l'arrêté-loi du 3 février 1947, c'est-à-dire après le dépôt des plans des parcelles à exproprier au greffe de la justice de paix de la situation des biens.

.../...

2° Les termes "occuper en location" employés à l'article 19, alinéa 2, ne traduisent pas la nature juridique exacte de l'acte accompli par l'autorité. L'expression "occuper par voie de réquisition" ferait mieux ressortir la portée de cet acte.

3° Le délai de quatre jours ouvrables à observer, suivant l'alinéa 3 de l'article 19, entre l'invitation adressée aux intéressés d'assister à l'établissement de l'état des lieux et la prise de possession effective des emprises est si bref , particulièrement lorsqu'il s'agit de parcelles bâties - maisons d'habitation, étables, granges, ateliers, - qu'il paraît porter atteinte au minimum de sécurité juridique auquel le particulier est en droit de prétendre. Ce délai devrait être porté à dix jours au moins pour les parcelles non bâties et à un mois minimum pour les parcelles bâties.

4° L'alinéa 4 gagnerait en précision si les termes "l'administration communale" étaient remplacés par les termes "le collège des bourgmestre et échevins de la commune".

5° Si la proposition faite ci-avant est accueillie, il y a lieu d'insérer,avant l'alinéa 7 de cet article, une disposition prévoyant le paiement d'une avance à valoir sur l'indemnité d'expropriation ou d'éviction. La rédaction de l'alinéa 7 devrait également tenir compte du paiement de cette avance.

.../...

6° Le début de l'alinéa 8 devrait être rédigé comme suit :

"L'indemnité de réquisition est fixée comme s'il s'agissait d'un loyer. Ce loyer et les indemnités à payer éventuellement sont déterminés à l'amiable".

Toujours dans l'hypothèse prévue au 5°, l'alinéa 8 devrait être complété par une phrase ainsi conçue :

"En attendant la décision du juge de paix, une avance à valoir sur les sommes dues sera payée aux intéressés jusqu'à concurrence de 90 p.c. des sommes proposées à l'amiable par le comité d'acquisition".

7° Au dernier alinéa, il y aurait lieu de remplacer les termes "les fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement et des domaines" par les mots "les comités d'acquisition institués par l'arrêté royal du 9 juillet 1929, modifié par l'arrêté royal du 27 décembre 1930".

Article 20.

Cet article appelle les observations suivantes:

1° Il résulte du 2° que l'autorité ne pourra imposer à ses cocontractants l'obligation de payer les travaux et fournitures au moyen de traites de conjoncture qu'à condition de le stipuler au préalable dans le cahier des charges régissant l'entreprise.

Partant, le 4° de cet article est superflu, aucun cahier des charges ne pouvant prescrire ce mode de paiement avant la publication de l'arrêté royal visé à l'article 17;

.../...

2° Ainsi qu'il ressort de la version néerlandaise du 2° de l'article 20 et de la version française du 1° de cet article, le mot "overeenkomst" employé dans le texte néerlandais du 1° ne vise pas toute convention généralement quelconque, telle par exemple la cession d'un bien immeuble, mais uniquement les marchés de travaux et fournitures.

3° L'exposé des motifs présente la négociation des traites de conjonture comme le moyen normal, pour l'entrepreneur, de se procurer les liquidités nécessaires à la poursuite de ses activités (page 189).

Il prévoit, à la page précédente, que l'échéance de ces traites pourra être portée à 24 mois.

Il est évident que le système du financement des travaux publics au moyen de traites de conjoncture ne sera efficace qu'à condition que les banques acceptent ces traites à l'escompte, et que la Banque nationale les accepte au réescompte. Le projet ne donne pas d'assurances à cet égard.

4° Si, comme l'a affirmé le fonctionnaire délégué, l'émission de traites de conjoncture en vue du financement des travaux subventionnés visés au 1° de l'article 20 ne sera autorisée que jusqu'à concurrence du montant des subventions octroyées, à l'exclusion donc des dépenses auxquelles les pouvoirs subordonnés sont tenus de faire face par leurs propres moyens, le texte du 1° de l'article 20 devrait clairement le faire ressortir.

.../...

Article 22.

Cet article est superflu.

Article 23.

1° Au 1° de la version néerlandaise, il convient de remplacer les termes "De titel" et "de volgende", respectivement par "Het opschrift" en "het volgende".

2° Au 2° de cette même version, il y a lieu d'écrire : "Artikel 1, eerste en tweede lid, wordt vervangen ...". Une correction analogue est à apporter au 3°.

Article 24.

1° L'article 12bis, que le projet entend insérer dans la loi du 12 juillet 1956, débuterait mieux en ces termes:

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres , ...". Le début de la dernière phrase de l'alinéa 3 devrait être rédigé de la même façon.

2° Dans la version néerlandaise, il conviendrait de remplacer le terme "tekeningen" par "plannen".

.../...

L'alinéa 2 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Le concessionnaire est autorisé à poursuivre, au nom de l'Etat, l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles nécessaires à la construction de l'autoroute concédée".

Article 25.

Le dernier membre de phrase du 1° devrait être remplacé par les mots "modifié par la loi du 15 avril 1958".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren Messieurs :	A. VRANCKX,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	G. VAN BUNNEN, K. MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.P.VERMEULEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. P. VERMEULEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A. VRANCKX.