MTL.

16 JUIL 1962
Coordinatie (2)

L.7952/2.

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 25e mei 1962 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende wijzigingen aan artikelen 16 en 18 van de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten", heeft de 14e juni 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 25 mai 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les articles 16 et 18 de la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions", a donné le le 14 juin 1962 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw bepaalt, dat de ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgesteld in plans, die onder meer de door de economische en sociale behoeften van streek of gewest noodzakelijk gemaakte maatregelen bevatten (artikelen 1, 8 en 12). In artikel 17 is een bepaling speciaal gewijd aan de aanleg van industriegebieden.

Titel I, hoofdstuk V, van de wet bepaalt de bevoegdheid van de Staat en van de overige publiekrechtelijke personen inzake de voor het uitvoeren van de voorschriften der plans van aanleg vereiste verkrijging van onroerende goederen, en regelt de onteigeningsprocedure. Volgens artikel 25, vijfde lid, "kan de eigenaar of kunnen de eigenaars onder de hierboven bepaalde voorwaarden vragen om met de uitvoering van de ordeningswerken te worden belast", "wanneer de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens 2° van de artikelen 15 en 16 van deze wet een bijzondere bestemming heeft gekregen", dit is de "bestemming van verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik" door het plan van aanleg, of "de gedetailleerde bestemming" van die delen van het grondgebied door een bijzonder plan van aanleg voor het daarin aangegeven deel van het gemeentelijk grondgebied.

.../...

De artikelen 16 tot 18 van de wet van 18 juli 1959, welke het ontwerp bedoelt te wijzigen, organiseren, met het oog op de aanleg van industriële terreinen, een speciale onteigeningsprocedure ter uitvoering van het eigen doel van genoemde wet, dat in artikel 1 is omschreven als volgt :

"Ten einde het algemeen belang te bevorderen door een evenwichtige spreiding van de economische bedrijvigheid en de welvaart over de onderscheiden gewesten van het land, alsmede met het oog op de bestrijding van specifieke economische en sociale moeilijkheden in sommige dezer, welke in onderhavige wet ontwikkelingsgewesten worden genoemd, kan een bijzondere tegemoetkoming van de Staat binnen de perken der begrotingskredieten worden toegekend onder de voorwaarden en in de vormen, welke bij de volgende artikelen worden voorgeschreven".

Uit de wetten van 18 juli 1959 en 29 maart 1962 blijkt, dat industrieterreinen en -gebieden kunnen worden aangelegd met toepassing van de onteigeningsprocedure volgens de eerste dan wel volgens de tweede van die wetten. Nu het zo is, dat een zelfde aangelegenheid geregeld is in twee onderscheiden wetten met verschillend oogmerk, zal het essentieel van het doel dat de overheid nastreeft afhangen, welke van beide procedures mag worden gevolgd. In het belang van de rechtszekerheid zou dus in artikel 16 van de wet van 18 juli 1959 nader moeten worden bepaald, dat de daar verleende onteigeningsbevoegdheid alleen kan worden uitgeoefend binnen de grenzen van het doel zoals artikel 1 van die wet dit omschrijft.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Het opschrift en het indieningsformulier leze men onderscheidenlijk als volgt :

"Ontwerp van wet houdende wijziging van de artikelen ..." en "Onze Eerste Minister is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt : ".

\+

\+ \+

Artikel 16, eerste lid, van de wet van 18 juli 1959, zoals artikel 1 van het ontwerp het wijzigt, heeft tot doel de overheid te machtigen tot het onteigenen van onroerende goederen die er nodig mochten zijn voor de aanleg van "industrieterreinen" of zelfs van een "industriezone", zoals blijkt uit het gebruik van het woord "zone" in het tweede en het derde lid van het artikel. De toegangswegen voor welker aanleg het ontwerp de onteigening van onroerende goederen toestaat, zijn die welke voor de aanleg van de industrieterreinen of -zones nodig zijn. Hetzelfde geldt voor de "bijkomende infrastructuurwerken".

\+

\+ \+

.../...

Schijnen de woorden "traversant les immeubles soumis à l'expropriation" in het vierde lid van artikel 16 erop te wijzen, dat erfdienstbaarheden van overgang de enige zijn die "buiten gebruik worden gesteld", uit de Nederlandse tekst en uit de toelichting vanwege de gemachtigde ambtenaar blijkt, dat de bepaling bedoelt alle erfdienstbaarheden op onteigende onroerende goederen teniet te doen gaan. Ten gunste van die onroerende goederen worden dus de erfdienstbaarheidsrechten van aan derden toebehorende goederen afgeschaft, hetgeen kan leiden tot een aanzienlijke waardevermindering van die goederen, waarvoor de eigenaars niet schadeloos zullen worden gesteld aangezien de heersende erven niet tot de industriezone behoren en niet worden onteigend. Die onteigende goederen zullen niet in het openbaar domein treden maar eventueel, overeenkomstig artikel 17 van de wet, aan particulieren worden verkocht of verhuurd, zodat de vraag gewettigd is of de bedoeling van de wetgever geweest kan zijn, zonder schadeloosstelling afbreuk te doen aan de uitoefening van de rechten die door de bepalingen van titel IV, boek 2, van het Burgerlijk Wetboek zijn verzekerd.

Het zal aan de Wetgevende Kamers staan te oordelen, of de wetgeving op alle erfdienstbaarheden, ook alle wettelijke erfdienstbaarheden van openbaar nut, zal slaan.

Voorts zegt de bepaling van het ontwerp niet, van welk tijdstip af de erfdienstbaarheden teniet zullen zijn.

\+

\+ \+

.../...

Met inachtneming van het zoëven gezegde en van de eerder gemaakte algemene opmerking wordt voorgesteld, artikel 1 als volgt te lezen :

"Artikel 1.-

Artikel 16 van de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen tot bestrijding van economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten, gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 14 februari 1961, wordt door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 16. Binnen de grenzen van het in artikel 1 omschreven doel en over het gehele grondgebied kunnen de Staat, de provinciën, de gemeenten en andere, door de Koning aan te wijzen publiekrechtelijke personen overgaan tot onteigening ten algemenen nutte van gebouwde of ongebouwde onroerende goederen, welke een koninklijk besluit, medeondertekend door de Minister tot wiens bevoegdheid openbare werken en wederopbouw behoren, heeft aangewezen als noodzakelijk te zijn voor de aanleg van industrieterreinen of -zones, voor de aanleg van dezer toegangswegen te land, te water of per spoor, of voor bijkomende infrastructuurwerken.

Het bij dat besluit gevoegde plan moet enkel de bestaande toestand, de grenzen van de zone en de voor de aanleg van dezer toegangswegen of voor bijkomende infrastructuurwerken noodzakelijke onroerende goederen aangeven.

.../...

Het koninklijk besluit ... eigenaar zijn van de onroerende goederen, welke in bovenvermelde zone begrepen dan wel voor de aanleg van dezer toegangswegen of voor bijkomende infrastructuurwerken noodzakelijk zijn.

De wegen die over te onteigenen onroerende goederen lopen, worden buiten gebruik gesteld. De erfdienstbaarheden welke die goederen bezwaren, gaan teniet (zie advies).

Het in artikel 23 ... voor de in het tegenwoordig artikel bedoelde onteigeningen".

\+
\+ +

Met artikel 16 is de ambtsbevoegdheid van de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw gemoeid. Die Minister zou het ontwerp dan ook mede moeten ondertekenen.

\+
\+ +

In artikel 18, 1°, eerste lid, van de wet van 18 juli 1959 omschrijft het ontwerp nader de bevoegdheid van de comité's tot aankoop van onroerende goederen. Opdat over de bevoegdheid van de voorzitters van die comité's om de onteigenende instelling in rechte te

.../...

vertegenwoordigen geen betwisting kan ontstaan, en ook ter wille van de overeenstemming met de wet van 29 maart 1962, ware de bepaling van artikel 33, derde lid, van die wet, welke hun die bevoegdheid uitdrukkelijk verleent, in de tekst op te nemen. Overigens ware, zoals in het eerste lid van dat artikel 33, ook te vermelden, dat de "bij het Ministerie van Financiën ingestelde" aankoopcomité's worden bedoeld.

\+

\+ +

Artikel 18, 1°, tweede lid, wordt door het ontwerp zo gewijzigd, dat de Minister van Financiën provincies, gemeenten en andere publiekrechtelijke personen kan toestaan, zelf aan te kopen en te onteigenen wanneer dit in hun eigen naam en op hun kosten geschiedt. In de Franse versie ware "réaliser" dan ook beter door "procéder" te vervangen.

\+

\+ +

In de Franse versie van artikel 18, 3°, eerste lid, vervange men "application" door "estimation".

\+

\+ +

.../...

Met inachtneming van de gemaakte opmerkingen ware artikel 2 als volgt te stellen :

"Artikel 2.-

Artikel 18 van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 7 van de wet van 14 februari 1961, wordt door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 18.

1° Welke ook de betrokken macht of instelling zij, zijn de bij het Ministerie van Financiën ingestelde comité's tot aankoop van onroerende goederen belast met het doen van alle aankopen, het instellen van de vervolgingen en het leiden van de procedures tot onteigening van onroerende goederen, die ter uitvoering van deze wet noodzakelijk zijn.

De voorzitters van de aankoopcomité's zijn bevoegd om de onteigenende macht of instelling in rechte te vertegenwoordigen.

De provinciën, ...

2° ...

3° Onteigeningen ...

Bij de schatting van de waarde van het onteigende goed wordt geen rekening gehouden met de meerwaarde die dit goed heeft verkregen :

- hetzij ten gevolge van zijn opneming in de industriezone;
- hetzij ten gevolge van de veranderingen, die aan het goed zijn aangebracht tijdens de in 4°, tweede lid, van dit artikel bedoelde periode van tijdelijke inhuurneming;
- hetzij door ... of ten gevolge van ontwerpen tot ...

4° ... (zie achteraan in dit advies)".

\+

\+ \+

Opgemerkt moge worden, dat de Minister van Financiën krachtens artikel 18, 1°, weliswaar provincies, gemeenten en andere publiekrechtelijke personen zal kunnen toestaan zelf aankopen en onteigeningen te doen, maar dat de verkoop of de verhuring van aldus gekochte of onteigende goederen krachtens artikel 18, 2°, door de aankoopcomité's of door de ontvangers der domeinen zal moeten worden gedaan.

Mocht de Regering het niet zo bedoelen, dan zou artikel 18, onder 2°, moeten worden aangevuld met een tekst, waarvoor een voorbeeld kan worden gezocht in 1°, tweede lid.

De tekst van de wet van 18 juli 1959 is nooit voor advies aan de Raad van State voorgelegd en deze heeft dus niet kunnen nagaan of de wetgever met de artikelen 16 tot 18 heeft bedoeld de provincies, gemeenten en andere publiekrechtelijke personen te machtigen tot het onteigenen en tot het verkopen of verhuren van krachtens die wet verkregen of onteigende goederen, zonder dat zij hiervoor machtiging of goedkeuring zouden behoeven vanwege de overheden onder wier toezicht zij krachtens het gemeen recht staan.

Deze vraag is des te belangrijker daar het ontwerp die publiekrechtelijke personen toestaat, mits de Minister van Financiën hen daartoe machtigt, de onteigeningen buiten toedoen van de aankoopcomité's te verrichten.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 2 van het ontwerp geeft dezelfde bepaling als artikel 18, 4°, tweede lid, van de wet van 18 juli 1959, maar zo dat de huurtermijnen van een op twee jaar worden gebracht en dat de procedure ook geldt voor onroerende goederen die voor het aanleggen van de toegangswegen en voor de infrastructuurwerken nodig zijn. Door deze bepaling wordt de betrokken macht of instelling gemachtigd "tot het in huur nemen" van de door haar naar gelang van de behoeften te bepalen percelen, en tot het uitvoeren van alle werken die voor het aanleggen van industrieterreinen nodig zijn.

Deze inhuurneming impliceert :

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

2° dat, indien na twee 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, vermits het ontwerp de machtiging tot inhuurneming uitdrukkelijk tot twee jaar beperkt en geen hernieuwing mogelijk maakt.

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 twee jaar, dit wil zeggen dat zij niet langer dan twee 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 18, 4°, 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, de percelen in bezit te nemen welke nodig zijn voor de uitvoering der werken.

Vervolgens is de inbezitneming van de percelen geen opeising in huur, om de voor de hand liggende reden dat de overheid van het onroerend goed 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 onroerend goed 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 18, 4°, tweede lid, grondwettig kan worden geacht.

De wetgever kan 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 soortgelijke procedure ingevoerd als in artikel 18 van het ontwerp is bepaald. 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 artikel 18, 4°, van de wet van 18 juli 1959, waarin het ontwerp wijziging aanbrengt. Ter gelegenheid van de bespreking van deze laatste wet, werden geen bezwaren ingebracht tegen dat artikel.

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 twee jaar gebeurd zijn, dan kunnen immers de niet schadeloos gestelde eigenaars na die tijd opnieuw bezit van hun onroerend goed nemen, zonder dat de "gedwongen verhuring" opnieuw kan opgelegd worden. Dit wijst erop 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 twee 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 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.

Tot de voorstaande overwegingen is de Raad van State gekomen in een advies over een eerste versie van het ontwerp van wet betreffende de investeringen in openbare werken, dat ook van zijn kant inhuurneming vóór de onteigening mogelijk maakte ; ter inachtneming van het grondwettelijk beginsel van de voorafgaande schadeloosstelling werden formules voorgesteld, die bestaanbaar bleven met een versnelde verkrijging van goederen ten algemenen nutte.

In de memorie van toelichting (Gedr. St., zitting 1960-1961, Senaat, nr 13, blz. 172) wijst de Regering erop, dat zij dit eerste advies heeft gevolgd en ten dele van 's Raads aanwijzingen is uitgegaan voor de redactie van artikel 21 van het reeds genoemde wetsontwerp, dat zij op 16 november 1960 heeft ingediend ; dit artikel stelt een nieuwe procedure vast, waarbij de artikelen 4 tot 9 van de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte worden gewijzigd.

.../...

De memorie beschrijft die procedure als volgt :

" Bij ontstentenis van een overeenkomst in der minne bepaalt de vrederechter, op verzoek van de onteigenaar, bij bevelschrift, dag en uur waarop de partijen door de onteigenaar zullen worden gedagvaard om voor de rechter te verschijnen op de plaats van de onteigening. De dag van verschijning wordt vastgesteld uiterlijk op de eenentwintigste dag na de indiening van het verzoekschrift, terwijl de verschijningstermijn niet minder dan acht volle dagen mag bedragen. De dagvaarding geeft afschrift van het onteigeningsbesluit, van het verzoekschrift van de onteigenaar en van het bevelschrift van de rechter. Ze bevat insgelijks de oproeping tot bijwoning van het opmaken der plaatsbeschrijving, terwijl de met dat opmaken belaste deskundige door de vrederechter opgeroepen wordt om bij het verschijnen van de partijen aanwezig te zijn.

Na de partijen te hebben gehoord, stelt de rechter op staande voet bij vonnis het bedrag van de provisionele vergoeding vast, die de onteigenaar aan de rechthebbenden zal storten als totale onteigeningsvergoeding. Het bedrag van die vergoeding mag niet minder dan 90 t.h. van de door de onteigenaar aangeboden som bedragen.

.../...

De onteigenaar mag het goed in bezit nemen dadelijk nadat hij aan de rechthebbende mededeling heeft gedaan van het afschrift van het vonnis, van het bewijs van storting der vergoeding in de Deposito- en Consignatiekas en van een afschrift van de hieronder bedoelde plaatsbeschrijving.

De vergoeding wordt dus vooraf betaald, overeenkomstig hetgeen in de Grondwet wordt voorgeschreven. Zoals de Raad van State in zijn advies beklemtoont, mag de in het vonnis vastgestelde vergoeding niet als een voorschot worden beschouwd, maar is ze een volledige vergoeding, ze moge dan ruw geschat en voor verbetering vatbaar zijn. De vergoeding moet immers billijk zijn. De rechter moet ze dan ook kunnen herzien, steunende op de kennis van de zaak en bijzonder op de stukken van de deskundige, te weten, de plaatsbeschrijving en het deskundigen rapport. Het ware immers ondenkbaar dat de onteigenaar het goed in bezit neemt vooraleer die staat van beschrijving is opgemaakt. Bij de consignatie van het voorschot komt dus nog een andere voorwaarde, namelijk het opmaken van de plaatsbeschrijving door de deskundige. Die beschrijving moet vóór de inbezitneming worden ingediend bij de griffie van de rechtbank, terwijl een afschrift ervan aan de rechthebbenden moet worden gezonden. Er zij opgemerkt dat de betrokkenen de verrichtingen mogen bijwonen en alle bevindingen met betrekking tot de plaatsbeschrijving in het procesverbaal mogen doen vermelden.

.../...

Nadat de inbezitneming werkelijk heeft plaats gehad, kan de rechtspleging worden voortgezet in dezelfde omstandigheden als door de procedure van de besluitwet van 1947 geboden werden. Bij het gevelde vonnis belast de rechter de deskundige tevens met het opmaken en het indienen van het deskundigenverslag. Aan de hand van dat verslag, en na de partijen nogmaals te hebben gehoord, stelt de rechter het bedrag van de verschuldigde vergoedingen definitief vast, onverminderd de procedure tot herziening van het vonnis voor de rechtbank van eerste aanleg.

In haar geheel genomen, verschaft de nieuwe rechtspleging aan de onteigenden dezelfde waarborgen als die van de besluitwet van 1947. Die waarborgen worden zelfs vergroot en verschillende termijnen worden verlengd :

- zoals de Raad van State in zijn advies suggereert, is de vrederechter ertoe gehouden dadelijk bij het begin van de rechtspleging uitspraak te doen over de wettigheid van de onteigening, zoals de wet van 17 april 1835 voorschreef ;

- voor het indienen van de plaatsbeschrijving, beschikt de deskundige over een termijn van vijftien dagen te rekenen van de verschijning ter plaatse, terwijl die termijn vroeger vijf dagen bedroeg, te rekenen van de bezichtiging van de plaats, met mogelijkheid van verlenging met nog eens vijf dagen ;

.../...

- de termijn voor het indienen van het expertiseverslag bedraagt een maand, terwijl volgens de vroegere procedure daarvoor slechts vijftien dagen beschikbaar waren, met mogelijkheid van verlenging met vijftien dagen ;

- het vonnis tot vaststelling van de vergoedingen moet worden geveld een maand na de indiening van het verslag, in plaats van vijftien dagen daarna, zoals in de vroegere procedure was voorgeschreven ;

- wanneer de vergoedingen worden vastgesteld op een bedrag dat hoger is dan de provisionele vergoeding, is de onteigenaar gehouden de bijkomende som te consigneren binnen een maand na het vonnis, zoniet zal de onteigende de werken kunnen doen stilleggen ;

- ten slotte krijgen de derden-belanghebbenden insgelijks grotere waarborgen vermits zij van de voorgenomen onteigening kennis zullen krijgen dadelijk bij de ontvangst van het dagvaardingsexploot.

Voorts zullen de onteigenden baat vinden bij de onmiddellijke storting van het voorschot in de Deposito- en Consignatiekas, dat is ongeveer een maand na de aanvang van de procedure. Zij zullen aldus in de gelegenheid zijn hun geld

.../...

veel sneller weder te beleggen dan vroeger het geval was. Bij de vroegere rechtspleging verliepen immers verscheidene maanden alvorens de onteigenaar de voorlopige vergoeding consigneerde".

De memorie van toelichting zegt nog :

" Buiten de grotere waarborgen die de voorgestelde nieuwe procedure verschaft, heeft ze uit oogpunt van het algemeen belang een enorm voordeel : eensdeels heeft de inbezitneming van de goederen door de eigenaar in versneld tempo plaats, en anderdeels laat ze toe de datum van de inbezitneming met voldoende benadering te bepalen.

Vergeleken met de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden, betekent deze nieuwe procedure dus een merkelijke verbetering. Ze brengt het beginsel van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling alsmede de aan de onteigende verschafte gerechtelijke waarborgen overeen met het algemeen belang, dat, wanneer werken van openbaar nut dringend moeten worden uitgevoerd, een snelle inbezitneming binnen een nauwkeurig bepaalde termijn gebiedt".

.../...

Bij de tekst welke de Regering hem in genoemd ontwerp heeft voorgelegd, heeft de Raad van State opmerkingen geformuleerd, die leidden tot het voorstellen van een aantal wijzigingen en ten slotte tot het in overweging geven van de volgende tekst :

"In de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende onstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte worden de artikelen 4 tot 9 door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 4.- § 1. Op verzoek van de onteigenende partij bepaalt de vrederechter bij bevelschrift dag en uur waarop de eigenaars en vruchtgebruikers van de te onteigenen percelen door de onteigenende partij zullen gedagvaard worden om voor hem te verschijnen op de plaats zelf van de te onteigenen percelen.

De dag van verschijning wordt vastgesteld ten laatste op de eenentwintigste dag na de neerlegging van het verzoekschrift.

De termijn om te verschijnen mag niet korter zijn dan acht volle dagen.

In hetzelfde bevelschrift stelt de vrederechter een deskundige aan om de door artikel 5 bedoelde plaatsbeschrijving en het door artikel 7 bedoelde verslag op te maken.

§ 2. De dagvaarding geeft bovenaan afschrift van :

.../...

1° het koninklijk besluit waarbij tot de hoogdringende onteigening besloten werd;

2° het verzoekschrift door de onteigenende partij aan de vrederechter gericht;

3° het bevelschrift van de vrederechter.

De dagvaarding bevat tevens oproeping om aanwezig te zijn bij het opmaken van de plaatsbeschrijving.

§ 3. Bij de ontvangst der dagvaarding is de gedaagde verplicht onmiddellijk de derden-belanghebbenden, als bedoeld door artikel 19 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, te verwittigen van de voorgenomen onteigening, dag, uur en plaats van verschijning voor de vrederechter en van het opmaken der plaatsbeschrijving.

§ 4. De deskundige met het opmaken der plaatsbeschrijving belast, wordt door de vrederechter opgeroepen om op hogervermelde dag en uur bij de verschijning der partijen aanwezig te zijn.

§ 5. Op de dag der verschijning, na de aanwezige partijen gehoord te hebben, doet de vrederechter de regelmatigheidstoetsing zoals bepaald in de artikelen 4 en 5 van de wet van 17 april 1835.

Tegen de uitspraak van de rechter die de eis der onteigenende partij wegens een onregelmatigheid verwerpt, kan hoger beroep aangetekend worden bij de rechtbank van eerste aanleg in de vorm bepaald door artikel 6 van voormelde wet van 17 april 1835.

.../...

Acht de vrederechter de gevolgde procedure regelmatig, dan bepaalt hij in dezelfde uitspraak onmiddellijk bij wijze van ruwe schatting de som die provisioneel door de onteigenende partij aan de rechthebbenden als globale onteigeningsvergoeding moet worden uitgekeerd. Het bedrag van deze provisionele vergoeding mag niet lager zijn dan 90 t.h. van de door de onteigenaar aangeboden som.

Tegen deze uitspraak van de rechter bestaat geen beroep. Zij wordt in het register van de bevoegde hypotheekbewaarder overgeschreven en heeft, ten aanzien van derden, dezelfde uitwerking als de overschrijving van een akte van overdracht.

§ 6. Het door de rechter vastgestelde bedrag van de provisionele vergoeding wordt krachtens de uitspraak, en zonder dat het nodig is deze vooraf te doen betekenen, in de Deposito- en Consignatiekas gestort om overeenkomstig de voorschriften van artikel 22 der wet van 17 april 1835 de rechthebbenden te worden ter hand gesteld. Het voor de storting uitgegeven bevelschrift tot betaling is van het voorafgaand visum van het Rekenhof vrijgesteld, maar is onderworpen aan de regelen bepaald in artikel 23 der wet van 15 mei 1846.

Artikel 5. Dadelijk na de verschijning ter plaatse vangt de door de rechter aangewezen deskundige aan met het opmaken der plaatsbeschrijving.

.../...

De onteigenaar, de eigenaar en de vruchtgebruiker, evenals de door de rechter toegelaten tussenkomende partijen, mogen de verrichtingen bijwonen. De partijen kunnen alle om het even welke opmerkingen betreffende de plaatsbeschrijving in het proces-verbaal doen aantekenen. De bij de verrichtingen tegenwoordige partijen worden in het proces-verbaal vermeld.

De in artikel 19 der wet van 17 april 1835 aangewezen derden-belanghebbenden die voor de rechter bij de eerste verschijning niet zijn tussengekomen, kunnen worden toegelaten tot tussenkomst bij het opmaken van de plaatsbeschrijving, doch zonder dat de verrichtingen daardoor enige vertraging mogen lijden.

De plaatsbeschrijving wordt bij de griffie van het vredegerecht ingediend binnen vijftien dagen na de verschijning ter plaatse.

Op de dag zelf van de indiening zendt de deskundige het door de rechter opgegeven aantal voor eensluidend verklaarde afschriften van de plaatsbeschrijving bij aangetekende brief aan de onteigenaar.

Artikel 6. De onteigenaar neemt het onteigende goed in bezit nadat hij de rechthebbenden heeft betekend :

1° een afschrift van de uitspraak tot vaststelling der provisionele vergoeding;

2° het bewijs van storting van de provisionele vergoeding in de Deposito- en Consignatiekas;

3° een voor eensluidend verklaard afschrift van de plaatsbeschrijving bedoeld in artikel 5.

.../...

Artikel 7. § 1. De deskundige, krachtens artikel 4 door de vrederechter aangesteld, dient zijn verslag in binnen de termijn van één maand na de dag vastgesteld voor de eerste verschijning der partijen voor de rechter. Indien hij zulks nodig acht, kan de rechter die termijn met één maand verlengen.

Samen met zijn verslag dient de deskundige het door de rechter opgegeven aantal voor eensluidend verklaarde afschriften in. De rechter roept de partijen en de deskundige op tot de terechtzitting, waarvan hij de datum vaststelt met een tussenruimte van ten minste vijftien dagen; bij de oproepingsbrief voor de partijen wordt een afschrift van het verslag gevoegd.

§ 2. Na de aanwezige partijen te hebben gehoord, bepaalt de rechter op die terechtzitting het bedrag van de wegens de onteigening verschuldigde vergoedingen.

Tegen zijn vonnis, dat uiterlijk één maand na de indiening van het verslag wordt geveld, staat geen beroep open. Het wordt binnen tien dagen na de uitspraak aan de partijen betekend.

Zo het totaal der vergoedingen die een rechthebbende toegewezen worden, hoger is dan de provisionele vergoeding toegekend krachtens artikel 4, is de onteigenaar gehouden het bijkomend bedrag binnen een maand na de uitspraak te consigneren, zo niet kan de onteigende krachtens hetzelfde vonnis de werken doen stilleggen.

.../...

§ 3. De door de rechter krachtens dit artikel toegekende vergoedingen kunnen niet meer worden gewijzigd twee maanden na de betekening van het vonnis, zoals hiervoor bepaald in § 2, tweede lid, van dit artikel, indien binnen dat tijdsverloop geen van de partijen de herziening van het vonnis heeft aangevraagd voor de rechtbank van eerste aanleg.

Deze vordering tot herziening kan ook gesteund zijn op de onregelmatigheid der onteigening.

Artikel 8. De vorderingen tot ontbinding of opeising alsook alle andere zakelijke vorderingen kunnen de onteigening niet tegenhouden, noch de uitwerking ervan verhinderen; het recht van de eisers gaat over op de prijs, terwijl het goed ervan wordt ontheven.

Zo de in artikel 19 der wet van 17 april 1835 aangewezen derden-belanghebbenden zich aanmelden of door de eigenaar of de vruchtgebruiker in de zaak worden geroepen, worden zij als tussenkomende partijen toegelaten, maar zonder dat de rechtspleging daardoor enige vertraging mag lijden.

Indien de derden-belanghebbenden ingevolge nalatigheid der krachtens artikel 4 gedaagde partijen niet voor de vrederechter verschijnen vóór de uitspraak bedoeld in artikel 7, dan zijn de hiervoor vermelde gedaagden tegenover deze derden-belanghebbenden aansprakelijk zoals bepaald in artikel 19 van de wet van 17 april 1835.

.../...

Artikel 9. § 1. Alle betekeningen en oproepingen worden gedaan bij ter post aangetekende brief.

Indien de onteigende zijn woonplaats niet in het land heeft, worden al de dagvaardingen en betekeningen geldig overhandigd aan de burgemeester van de gemeente waar de onteigende goederen gelegen zijn.

§ 2. Indien de deskundige de in artikel 5 bedoelde plaatsbeschrijving en het in artikel 7 bedoelde verslag niet binnen de gestelde termijnen heeft ingediend, wordt hij op verzoek van de meest gerede partij vervangen, onverminderd de schadeloosstelling waartoe hij tegenover de partijen zou kunnen gehouden zijn wegens niet-vervulling van de taak die hij op zich had genomen".

In haar verslag van 14 februari 1961 heeft de Senaatscommissie voor de openbare werken het Regeringsontwerp met ruime inachtneming van 's Raads opmerkingen geamendeerd (zie gedr. st., Senaat, zitting 1960-1961, nr 163, blz. 30 en volgende).

\+

\+ +

Aansluitend op vorenstaande overwegingen wordt voorgesteld, de zoëven aangehaalde tekst in de plaats te stellen van artikel 18, 4°, van het onderhavige ontwerp. Dit laatste voorziet weliswaar in de voorafgaande storting van een bedrag dat gelijk is aan 75 t.h. van de waarde van het onteigende goed, maar handhaaft het beginsel van de inhuurneming, waartegen hiervoren bezwaren zijn ingebracht.

.../...

Bij het ontwerp zijn bovendien de volgende opmerkingen te maken :

1° de als voorschot te storten vergoeding zal worden berekend op de waarde van de goederen zoals ze wordt geraamd door het aankoopcomité, dit is door de lasthebber van de onteigenende macht, niet door de vrederechter;

2° de door het bestuur verrichte plaatsbeschrijving vóór het in huur nemen zal in de plaats komen van de staat van beschrijving van het onroerend goed, die krachtens artikel 7 van de besluitwet van 3 februari 1947 wordt opgemaakt door een door de rechter aan te wijzen deskundige; de onteigende eigenaars zouden dus niet meer over de waarborg beschikken, die het optreden van een onafhankelijk deskundige voor hen betekende.

De door de Raad van State voorgestelde oplossing, die werkt met verwijzing naar de besluitwet van 3 februari 1947-te wijzigen zoals hiervoren is voorgesteld - biedt ten andere het voordeel, dat zij de verschillende, door speciale wetten vastgestelde procedures inzake onteigening ten algemenen nutte nader tot elkaar brengt.

Zo zou de procedure welke de Raad van State, voorstelt in het onderhavige ontwerp over te nemen, ook in de plaats kunnen komen van de procedure volgens de wet van 9 augustus 1955 tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969, die de Regering zich voorneemt door een eveneens aan de Raad voorgelegd ontwerp van wet te vervangen.

.../...

Wordt op de wenk van de Raad van State ingegaan, dan leze men artikel 18, 4°, als volgt :

"4° in geval van onteigening wordt gehandeld overeenkomstig de artikelen 3 tot 10 van de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte".

Het ontwerp ware dan aan te vullen met een artikel 3 en een artikel 4, te lezen als volgt :

"Artikel 3.-

In de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte worden de artikelen 4 tot 9 door de volgende bepalingen vervangen :

... (zie de tekst hiervoren) ...

Artikel 4.-

De Koning kan de bepalingen van de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, coördineren met de uitdrukkelijke of stilzwijgende wijzigingen welke die besluitwet heeft of zal hebben ondergaan op het tijdstip van de coördinatie.

.../...

Daartoe kan hij :

1° de volgorde en de nummering van de artikelen wijzigen;

2° de verwijzingen die voorkomen in de te coördineren bepalingen wijzigen ten einde ze met de nieuwe nummering te doen overeenstemmen;

3° de redactie wijzigen met het oog op een eenvormige terminologie.

De coördinatie zal het volgende opschrift dragen :

"Wet betreffende de bijzondere spoedprocedure inzake onteigening ten algemenen nutte".

OBSERVATIONS GENERALES.

La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme prévoit que le territoire, les régions, secteurs et communes seront aménagés par des plans comportant, notamment, les mesures requises par les besoins économiques et sociaux de la région et du secteur (articles 1er, 8 et 12). Elle vise spécialement, dans son article 17, l'aménagement des zones industrielles.

Le titre Ier, chapitre V de cette loi détermine les pouvoirs de l'Etat et des autres personnes de droit public en ce qui concerne les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement et règle la procédure à suivre en matière d'expropriation. L'article 25, alinéa 5, prévoit que "le ou les propriétaires peuvent, dans les conditions fixées ci-avant, demander à être chargés de l'exécution des travaux d'aménagement" lorsque "l'expropriation a pour but d'organiser l'aménagement d'une partie du territoire affectée à une destination spéciale en vertu du 2° des articles 15 et 16 de la présente loi", c'est-à-dire "l'affectation de diverses zones du territoire à l'habitation, à l'industrie, à l'agriculture ou à tout autre usage" par le plan d'aménagement ou l'affectation détaillée de ces zones par un plan particulier d'aménagement pour la partie du territoire communal qu'il désigne.

.../...

Les articles 16 à 18 de la loi du 18 juillet 1959 que le projet a pour but de modifier organisent, en vue de l'aménagement des terrains industriels, une procédure spéciale d'expropriation conçue afin de réaliser le but spécifique de ladite loi, celui-ci étant défini à l'article 1er, qui dispose:

"En vue de promouvoir l'intérêt général par une répartition équilibrée de l'activité économique et de la prospérité entre les différentes régions du pays et de combattre les difficultés économiques et sociales spécifiques de certaines d'entre elles appelées, dans la présente loi, régions de développement, une aide spéciale de l'Etat peut, dans la limite des crédits budgétaires, être accordée aux conditions et dans les formes prévues aux articles suivants".

Il résulte des lois du 18 juillet 1959 et du 29 mars 1962 que l'aménagement des terrains et des zones industriels peut être réalisé en utilisant la procédure d'expropriation prévue par la première de ces lois ou en faisant usage de celle qui est organisée par la seconde. Une même matière se trouvant ainsi réglée par deux lois distinctes ayant des buts différents, le pouvoir de recourir à l'une ou à l'autre de ces procédures dépendra essentiellement du but poursuivi par les pouvoirs publics. Par souci de sécurité juridique, il conviendrait, dès lors, de préciser, dans l'article 16 de la loi du 18 juillet 1959, que les pouvoirs d'expropriation qu'elle confère ne peuvent s'exercer que dans les limites du but défini à l'article 1er de cette loi.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Dans la version néerlandaise, l'intitulé et la formule de présentation devraient être rédigés respectivement comme suit :

"Ontwerp van wet houdende wijziging van de artikelen ..." et "Onze Eerste Minister is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt : ".

+

\+ +

L'article 16, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1959, tel qu'il est modifié par l'article 1er du projet, a pour but de permettre aux pouvoirs publics d'exproprier les immeubles qui seraient nécessaires à l'aménagement de "terrains industriels" ou même d'une "zone industrielle", ainsi qu'il résulte de l'emploi du mot "zone" aux alinéas 2 et 3 du même article. Les voies d'accès pour l'aménagement desquelles le projet entend permettre l'expropriation d'immeubles sont celles qui sont nécessaires à l'aménagement des terrains ou des zones industriels. La même observation vaut pour les travaux complémentaires d'infrastructure.

+

\+ +

.../...

Bien que l'expression de la version française "traversant les immeubles soumis à l'expropriation", utilisée à l'alinéa 4 de l'article 16, semble indiquer que les servitudes qui sont "désaffectées" sont les seules servitudes de passage, il résulte néanmoins de la version néerlandaise et des précisions fournies par le fonctionnaire délégué que la disposition entend prévoir l'extinction de toutes les servitudes qui grèvent les immeubles expropriés. Elle a, dès lors, pour conséquence de supprimer, en faveur de ces immeubles, les droits de servitudes attachés à des biens appartenant à des tiers, ce qui aura éventuellement pour effet de diminuer notablement la valeur de ces biens sans que leurs propriétaires soient indemnisés, puisque les fonds dominants ne sont pas compris dans la zone industrielle et ne font pas l'objet d'une expropriation. Etant donné que les immeubles expropriés ne sont pas destinés à entrer dans le domaine public mais à être vendus ou loués éventuellement à des particuliers, en vertu de l'article 17 de la loi, on peut se demander si le législateur a voulu porter atteinte, sans indemnisation, à l'exercice de droits consacrés par les dispositions du titre IV, livre 2,du Code civil.

Les Chambres législatives auront à apprécier si le législateur entend viser toutes les servitudes, y compris toutes les servitudes légales d'utilité publique.

D'autre part, la disposition du projet ne précise pas à partir de quel moment les servitudes seront éteintes.

\+

\+ \+

.../...

Compte tenu de ces remarques et de l'observation générale formulée ci-avant, il est proposé de rédiger le texte de l'article 1er comme suit :

"Article 1er.-

L'article 16 de la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions, modifié par l'article 6 de la loi du 14 février 1961, est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 16. Dans les limites du but défini par l'article 1er et dans l'ensemble du territoire, l'Etat ... peuvent procéder à l'expropriation, pour cause d'utilité publique, des immeubles bâtis ou non bâtis qui sont désignés par un arrêté royal, contresigné par le Ministre qui a les travaux publics et la reconstruction dans ses attributions, comme étant nécessaires à l'aménagement de terrains ou de zones industriels, à l'aménagement de leurs voies d'accès tant par terre, par eau que par fer, ou à des travaux complémentaires d'infrastructure.

Le plan joint à cet arrêté peut se borner à l'indication de la situation existante, des limites de la zone et des immeubles nécessaires à l'aménagement de ses voies d'accès ou à des travaux complémentaires d'infrastructure.

L'arrêté royal sera précédé ... ou qui sont nécessaires à l'aménagement de ses voies d'accès ou pour des travaux complémentaires d'infrastructure.

Les chemins qui traversent les immeubles soumis à l'expropriation sont désaffectés. Les servitudes qui grèvent ces immeubles sont éteintes (voir avis).

Le droit de rétrocession ... ".

+

+ + .../...

Etant donné que l'article 16 précité touche aux attributions du Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, il conviendrait que le projet soit également contresigné par ce Ministre.

+

+ +

A l'article 18, 1°, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1959, le projet précise l'étendue des pouvoirs des comités d'acquisition d'immeubles. Afin d'éviter toute controverse quant au pouvoir des présidents de ces comités de représenter en justice l'organisme expropriant et par souci de concordance avec la loi du 29 mars 1962, il conviendrait d'insérer dans le texte la disposition de l'article 33, alinéa 3, de cette loi, qui leur donne expressément ce pouvoir. Par ailleurs, il conviendrait de préciser, comme le fait l'article 33, alinéa 1er, de la même loi, qu'il s'agit des comités d'acquisition "institués auprès du Ministère des Finances".

+

+ +

La modification apportée par le projet à l'article 18, 1°, alinéa 2, tend à permettre au Ministre des Finances d'autoriser les provinces, les communes et les autres personnes de droit public à procéder elles-mêmes aux acquisitions et expropriations lorsque celles-ci sont faites en leur nom et à leurs frais. Il vaudrait mieux, dès lors, dans la version française, remplacer le terme "réaliser" par le terme "procéder".

+

+ +

.../...

A l'article 18, 3°, alinéa 1er, le mot "application" devrait être remplacé par le mot "estimation".

+

+ +

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte de l'article 2 du projet devrait être rédigé comme suit :

"Article 2.-

L'article 18 de la même loi, modifié par l'article 7 de la loi du 14 février 1961, est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 18.

1° Quel que soit le pouvoir ou l'organisme intéressé, les comités d'acquisition d'immeubles institués auprès du Ministère des Finances sont chargés ...

...

Les présidents des comités d'acquisition sont compétents pour représenter en justice le pouvoir ou l'organisme expropriant.

Les provinces ... peuvent, toutefois, être autorisées par le Ministre des Finances, aux conditions qu'il détermine, à procéder elles-mêmes aux acquisitions ...

2° ...

3° Les expropriations décrétées successivement en vue de la création d'un ensemble artisanal ou industriel sont, pour l'estimation de la valeur des biens expropriés, considérées comme formant un tout.

...

4° ... (voir plus loin in fine du présent avis)".

+

+ +

./.

Il y a lieu d'observer que, si l'article 18, 1°, permet au Ministre des Finances d'autoriser les provinces, les communes et les autres personnes de droit public à procéder elles-mêmes aux acquisitions et expropriations, la vente ou la location des biens ainsi expropriés ou acquis par elles devra être effectuée par les comités d'acquisition ou par les receveurs des domaines, ainsi qu'il résulte de l'article 18, 2°.

Si telle n'était pas l'intention du Gouvernement, le 2° de l'article 18 devrait être complété par un texte s'inspirant de l'article 18, 1°, alinéa 2.

Il y a lieu de relever, par ailleurs, que le texte de la loi du 18 juillet 1959 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat qui n'a pu examiner, dès lors, le point de savoir si le législateur a entendu, par les articles 16 à 18 de cette loi, permettre aux provinces, aux communes et aux autres personnes de droit public de procéder aux expropriations ainsi qu'à la vente ou à la location des biens acquis ou expropriés en vertu de cette loi, sans qu'elles doivent, pour ces actes, obtenir l'autorisation ou l'approbation des autorités qui exercent sur elles la tutelle ou le contrôle en vertu du droit commun.

Cette question est d'autant plus importante que le projet permet à ces personnes de droit public, moyennant l'autorisation du Ministre des Finances, de procéder aux expropriations sans recourir à l'intervention des comités d'acquisition.

\+

\+ \+

L'article 2 du projet reprend la disposition de l'article 18, 4°, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1959 en portant les délais de prise en location de un

./.

an à deux ans et en étendant cette procédure aux immeubles nécessaires à l'aménagement des voies d'accès et aux travaux d'infrastructure. Cette disposition permet à l'autorité ou à l'organisme compétent "d'occuper en location" les emprises à déterminer par eux au fur et à mesure des besoins, ainsi que d'entreprendre tous les travaux nécessaires à l'aménagement des terrains industriels.

Cette procédure de prise en location 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 de deux ans, le propriétaire peut rentrer en possession de son bien, le projet limitant expressément à deux ans l'autorisation de louer et ne prévoyant pas le renouvellement de celle-ci.

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 de deux ans, en d'autres termes, que le versement de l'indemnité d'expropriation ne se fera pas attendre plus de deux années.

Du point de vue juridique, l'alinéa 2 de l'article 18, 4°, 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, l'occupation des immeubles 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 immeubles 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 immeubles 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 18, 4°, alinéa 2, du projet est constitutionnel.

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 1955-1959 a tracé - en son article 13, lequel ne se rapporte, il est vrai, qu'à la construction de l'autoroute Anvers-Liège - une procédure analogue à celle prévue à l'article 18 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 l'article 18, 4°, de la loi du 18 juillet 1959 que le projet modifie. Au cours de la discussion de cette dernière loi, aucune objection n'a été soulevée contre cet article.

Il faut du reste admettre que, si l'occupation en location 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 de deux ans, les propriétaires non indemnisés peuvent, en effet, rentrer en possession de leurs immeubles, 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 de deux ans, 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; Rec 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.

Le Conseil d'Etat a été amené à énoncer les considérations qui précèdent dans un avis concernant une première version du projet de loi relatif aux investissements de travaux publics, qui prévoyait également un régime d'occupation en location préalable à l'expropriation; il a suggéré certaines formules de nature à satisfaire au principe constitutionnel du paiement préalable de l'indemnité, tout en étant compatibles avec l'accélération de l'acquisition des biens pour cause d'utilité publique.

Comme il le rappelle dans l'exposé des motifs (Doc. parl., session 1960-1961, S., n° 13, p. 172), le Gouvernement s'est rallié à ce premier avis et s'est fondé, pour une bonne part, sur les indications du Conseil d'Etat pour la rédaction de l'article 21 du projet de loi précité qu'il a déposé le 16 novembre 1960; cet article élabore une nouvelle procédure établie en modifiant les articles 4 à 9 de l'arrêté-loi du 3 février 1947, relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette procédure est décrite dans l'exposé des motifs de la manière suivante :

./.

" A défaut d'accord à l'amiable, le juge de paix fixe par voie d'ordonnance, à la requête de l'expropriant, les jour et heure auxquels les parties seront assignées par l'expropriant à comparaître devant le juge sur les lieux à exproprier. Le jour de la comparution est fixé au plus tard au 21e jour qui suit le dépôt de la requête, le délai de comparution ne pouvant être inférieur à huit jours francs. L'assignation porte copie du décret d'expropriation, de la requête de l'expropriant et de l'ordonnance du juge. Elle comporte également convocation à être présent à l'établissement de l'état descriptif des lieux, tandis que l'expert chargé de cet établissement est convoqué par le juge de paix pour être présent lors de la comparution des parties.

Ayant entendu les parties, le juge fixe séance tenante, par jugement, le montant de l'indemnité provisionnelle que l'expropriant versera aux ayants droit à titre d'indemnité d'expropriation globale. Le montant de cette indemnité ne pourra être inférieur à 90 p.c. de la somme offerte par l'expropriant.

La prise de possession de l'immeuble par l'expropriant peut avoir lieu aussitôt après signification aux ayants droit de la copie du jugement, du certificat du dépôt de l'indemnité à la Caisse des Dépôts et Consignations et d'une copie de l'état descriptif des lieux dont il est parlé dans la suite.

L'indemnité est donc préalable conformément au prescrit constitutionnel. Comme le souligne l'avis du Conseil d'Etat, cette indemnité fixée dans le jugement ne doit pas être considérée comme une avance sur indemnité, mais comme une indemnisation complète bien que sommaire et susceptible de corrections. En effet,

./.

l'indemnité doit être juste. Aussi le juge doit pouvoir y revenir en se fondant, en connaissance de cause, et spécialement sur les documents de l'expert qui sont l'état descriptif des lieux et le rapport d'expertise. L'on ne pourrait concevoir, en effet, que la prise de possession par l'expropriant puisse se réaliser avant qu'ait été dressé cet état descriptif. Aussi une condition supplémentaire vient-elle s'ajouter à la consignation de la provision, c'est l'établissement par l'expert de l'état des lieux. Ce dernier, avant la prise de possession, devra être déposé au greffe du tribunal et copie devra en être notifiée aux ayants droit. Il est à noter que les intéressés peuvent assister aux opérations et faire mentionner au procès-verbal toutes constatations relatives à l'état des lieux.

La prise de possession étant devenue effective, la procédure pourra se poursuivre dans des conditions semblables à celles qu'offrait la procédure de l'arrêté-loi de 1947. Dans le jugement qu'il a rendu, le juge charge également l'expert d'établir et de déposer le rapport d'expertise. Sur base de ce rapport, et, ayant de nouveau entendu les parties, le juge détermine définitivement le montant des indemnités dues, sous réserve de la procédure en revision du jugement devant le tribunal de première instance.

Dans son ensemble, la nouvelle procédure offre les mêmes garanties pour l'exproprié que celle instituée par l'arrêté-loi de 1947. Ces garanties sont même renforcées et divers délais allongés :

- ainsi que le suggère, dans son avis, le Conseil d'Etat, le juge de paix est tenu de se prononcer dès le début de la procédure sur la legalité de l'expropriation, ainsi que le prévoyait la loi du 17 avril 1835;

./.

- l'état descriptif des lieux ne doit être déposé par l'expert que dans les quinze jours qui suivent la comparution sur les lieux, alors qu'auparavant le délai était de cinq jours suivant la visite des lieux, avec possibilité de prolongation de cinq jours également;
- le délai pour le dépôt du rapport d'expertise est d'un mois, celui prévu par la procédure antérieure était de quinze jours, avec possibilité de prorogation de quinze jours;
- le jugement fixant les indemnités doit être rendu un mois après le dépôt du rapport au lieu des quinze jours prévus dans la procédure antérieure;
- si les indemnités sont fixées à une somme supérieure à l'indemnité provisionnelle, l'expropriant est tenu de consigner le supplément dans le mois du jugement; à défaut, l'exproprié pourra faire suspendre les travaux;
- enfin, les tiers intéressés ont également des garanties supplémentaires puisqu'ils seront avisés de l'expropriation poursuivie, dès la réception de l'assignation.

D'autre part, les expropriés profiteront du versement immédiat de la provision à la Caisse des Dépôts et Consignations, soit environ un mois après le début de l'instance. Ils disposent ainsi d'une possibilité de remploi de leurs fonds beaucoup plus rapidement que par le passé. Dans la procédure antérieure, en effet, plusieurs mois s'écoulaient avant la consignation des indemnités à titre provisoire par le pouvoir expropriant".

Comme le souligne encore cet exposé des motifs :

" Outre les garanties renforcées qu'elle propose, cette procédure nouvelle possède un énorme avantage d'intérêt général : d'une part, elle accélère la prise de possession des biens par le pouvoir expropriant; d'autre part, elle permet de présumer, avec une approximation suffisante, la date de cette prise de possession.

Ainsi donc, cette nouvelle procédure constitue une amélioration notable de la procédure d'extrême urgence. Elle concilie le principe de la juste et préalable indemnité ainsi que les garanties judiciaires données à l'exproprié, avec l'intérêt général qui, lorsque l'urgence commande des travaux d'utilité publique, impose une prise de possession rapide dans un délai précis".

./.

Le texte soumis par le Gouvernement dans le projet précité fit l'objet, de la part du Conseil d'Etat, de certaines observations, qui l'amenèrent à suggérer divers amendements et à proposer de rédiger les dispositions du projet comme suit :

"Les articles 4 à 9 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatifs à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacés par les dispostions suivantes :

"Article 4.- § 1er. Le juge de paix fixe par voie d'ordonnance, à la requête de l'expropriant, les jour et heure auxquels les propriétaires et usufruitiers des parcelles à exproprier seront assignés par l'expropriant à comparaître devant le juge sur les lieux à exproprier.

Le jour de la comparution est fixé au plus tard au 21ème jour qui suit le dépôt de la requête.

Le délai de comparution ne peut être inférieur à huit jours francs.

Le juge de paix commet, par la même ordonnance, un expert chargé de dresser l'état descriptif des lieux prévu à l'article 5 et d'établir le rapport prévu à l'article 7.

§ 2. L'assignation à comparaître porte, en tête, copie :

1° de l'arrêté royal décrétant l'expropriation par application de la procédure d'extrême urgence;

.../...

2° de la requête adressée par l'expropriant au juge de paix;

3° de l'ordonnance du juge de paix.

L'assignation comporte, en outre, convocation à être présent à l'établissement de l'état descriptif des lieux.

§ 3. Dès la réception de l'assignation, l'assigné est tenu d'aviser les tiers intéressés au sens de l'article 19 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'expropriation poursuivie, ainsi que des jour, heure et lieu de comparution devant le juge de paix et de l'établissement de l'état descriptif des lieux.

§ 4. L'expert chargé de l'établissement de l'état descriptif des lieux est convoqué, par le juge de paix, à être présent lors de la comparution des parties aux jour et heure précités.

§ 5. Le jour de la comparution, après avoir entendu les parties présentes, le juge de paix procède aux vérifications prescrites par les articles 4 et 5 de la loi du 17 avril 1835.

Le jugement par lequel le juge déboute l'expropriant de son action du chef d'irrégularité est susceptible d'appel devant le tribunal de première instance, dans les formes déterminées par l'article 6 de la loi précitée.

.../...

Si le juge de paix estime que la procédure suivie est régulière, il fixe séance tenante, dans le même jugement, par voie d'évaluation sommaire, le montant de l'indemnité provisionnelle que l'expropriant versera, à titre d'indemnité d'expropriation globale, aux ayants droit. Le montant de cette indemnité provisionnelle ne peut pas être inférieur à 90 p.c. de la somme offerte par l'expropriant.

Ce jugement n'est susceptible d'aucun recours. Il est transcrit sur le registre du conservateur des hypothèques compétent et produit, à l'égard des tiers, les mêmes effets que la transcription d'un acte de cession.

§ 6. En vertu du jugement, et sans qu'il soit besoin de le faire signifier au préalable, le montant de l'indemnité provisionnelle fixée par le juge est déposé à la Caisse de dépôts et consignations, pour être remis aux ayants droit conformément aux prescriptions de l'article 22 de la loi du 17 avril 1835. L'ordonnance de paiement émise en vue du dépôt est exempte du visa préalable de la Cour des comptes, mais est soumise aux règles établies par l'article 23 de la loi du 15 mai 1846.

Article 5.- Aussitôt après la comparution sur les lieux, l'expert commis par le juge établit l'état descriptif des lieux.

.../...

L'expropriant, le propriétaire, l'usufruitier ainsi que les parties dont l'intervention a été accueillie par le juge peuvent assister aux opérations. Les parties peuvent faire consigner au procès-verbal toutes observations relatives à l'état descriptif des lieux. Il est fait mention, au procès-verbal, des parties qui ont assisté aux opérations.

Les tiers intéressés désignés à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835, qui ne sont pas intervenus devant le juge, lors de la première comparution, sont recevables à intervenir lors de l'établissement de l'état descriptif des lieux, mais sans qu'il en résulte aucun retard pour les opérations.

L'état descriptif des lieux est déposé au greffe de la justice de paix, dans les quinze jours qui suivent la comparution sur les lieux.

Le jour même du dépôt, l'expert envoie à l'expropriant, par lettre recommandée, le nombre de copies certifiées conformes de l'état descriptif, indiqué par le juge.

Article 6. L'expropriant prend possession du bien exproprié après avoir signifié aux ayants droit :

1° une copie du jugement fixant le montant de l'indemnité provisionnelle;

2° le certificat du dépôt de l'indemnité provisionnelle à la Caisse de dépôts et consignations;

3° une copie certifiée conforme de l'état descriptif des lieux visé à l'article 5.

.../...

Article 7. § 1er. L'expert commis par le juge de paix en vertu de l'article 4, dépose son rapport dans le délai d'un mois suivant le jour fixé pour la première comparution des parties devant le juge. S'il l'estime nécessaire, le juge peut proroger ce délai d'un mois.

L'expert dépose, en même temps que son rapport, le nombre de copies certifiées conformes indiqué par le juge. Celui-ci convoque les parties et l'expert à l'audience, dont il fixe la date à quinze jours d'intervalle au moins; à la lettre de convocation des parties est annexée une copie du rapport.

§ 2. A cette audience, le juge, après avoir entendu les parties présentes, fixe le montant des indemnités dues du chef de l'expropriation.

Son jugement, qui est rendu au plus tard un mois après le dépôt du rapport, n'est susceptible d'aucun recours. Il est notifié aux parties dans les dix jours du prononcé.

Si le montant total des indemnités allouées à un ayant droit excède le montant de l'indemnité provisionnelle octroyée en vertu de l'article 4, l'expropriant est tenu de consigner le supplément dans le mois du jugement, à défaut de quoi l'exproprié pourra, en vertu du même jugement, faire suspendre les travaux.

.../...

§ 3. Les indemnités allouées par le juge en vertu du présent article ne sont plus susceptibles de modification à l'expiration d'un délai de deux mois à partir de la notification du jugement visé au § 2, alinéa 2, du présent article, si aucune des parties n'a demandé, avant l'expiration de ce délai, la revision du jugement devant le tribunal de première instance.

L'action en revision peut également être fondée sur l'irrégularité de l'expropriation.

Article 8. Les actions en résolution ou en revendication, de même que toutes autres actions réelles, ne peuvent arrêter l'expropriation, ni en empêcher l'effet; le droit des réclamants est transporté sur le prix, et l'immeuble en est affranchi.

Les tiers intéressés désignés à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835, s'ils se présentent ou sont appelés en cause par le propriétaire ou l'usufruitier, sont reçus intervenants, mais sans qu'il en résulte aucun retard pour la procédure.

Si, en raison de la négligence des parties assignées en vertu de l'article 4, les tiers intéressés ne comparaissent pas devant le juge de paix avant le prononcé du jugement visé à l'article 7, ces parties sont responsables à l'égard des tiers intéressés, comme il est dit à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835.

.../...

Article 9. § 1er. Toute notification ou convocation est faite par lettre recommandée à la poste.

Si l'exproprié n'est pas domicilié dans le pays, toutes les assignations et notifications sont valablement remises au bourgmestre de la commune de la situation des immeubles expropriés.

§ 2. Si l'expert n'a pas déposé dans les délais impartis l'état descriptif des lieux prévu à l'article 5 et le rapport prévu à l'article 7, il est remplacé, à la requête de la partie la plus diligente, sans préjudice des dommages-intérêts dont il serait tenu à l'égard des parties en raison du non-accomplissement de sa mission".

La Commission des travaux publics du Sénat, dans son rapport du 14 février 1961, a amendé le projet du Gouvernement en tenant compte, dans une large mesure, des propositions du Conseil d'Etat (voir Doc. parl., Sénat, session 1960-1961, n° 163, pages 30 et suivantes).

\+

\+ \+

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de remplacer, par le texte précité, les dispositions de l'article 18, 4°, du présent projet. Ce dernier, bien qu'il prévoie le versement préalable d'une somme égale à 75 p.c. de la valeur des biens expropriés, maintient le principe de la prise en location et se heurte aux critiques qui ont été formulées plus haut.

.../...

Le projet appelle, en outre, les observations suivantes :

1° l'indemnité versée à titre d'avance sera calculée sur la valeur des biens qui sera estimée par le comité d'acquisition, c'est-à-dire par le mandataire du pouvoir expropriant et non par le juge de paix;

2° l'état des lieux avant la prise en location, établi par l'administration, tiendra lieu de l'état descriptif de l'immeuble qui, en vertu de l'article 7 de l'arrêté-loi du 3 février 1947, est effectué par un expert désigné par le juge, ce qui aura pour conséquence de priver les propriétaires expropriés de la garantie qu'ils trouvent ainsi dans l'intervention d'un expert indépendant.

La solution proposée par le Conseil d'Etat, en procédant par référence à l'arrêté-loi du 3 février 1947 qui serait modifié comme il est proposé plus haut, offre par ailleurs l'avantage de contribuer à l'harmonisation des diverses procédures établies en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique par plusieurs lois spéciales.

C'est ainsi que la procédure que le Conseil d'Etat propose de reprendre dans le présent projet pourrait être substituée à celle qui est adoptée par la loi du 9 août 1955 instituant un Fonds des routes 1955-1969, que le Gouvernement se propose de remplacer par un projet de loi également soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

.../...

Si la suggestion du Conseil d'Etat était retenue, l'article 18, 4°, serait rédigé comme suit :

"4° En cas d'expropriation, il est procédé conformément aux articles 3 à 10 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique".

Le projet serait ensuite complété par un article 3 et un article 4, rédigés comme suit :

"Article 3.-

Les articles 4 à 9 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacés par les dispositions suivantes :

... (voir texte ci-avant) ...

.../...

Article 4.-

Le Roi est autorisé à, coordonner les dispositions de l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique avec les modifications expresses ou implicites que cet arrêté-loi a ou aura subies au moment où la coordination sera réalisée.

A cette fin, il peut :

1° modifier l'ordre et la numérotation des articles;

2° modifier les références contenues dans les dispositions à coordonner en vue de les mettre en concordance avec la numérotation nouvelle;

3° modifier la rédaction en vue d'assurer une terminologie uniforme.

La coordination portera l'intitulé :

"Loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique".

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	F.LEPAGE,	raadsheer van State,	voorzitter,
Messieurs:		conseiller d'Etat,	président,
	H.BUCH,	raadsheren van State,	
	G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat,	
	F.DUCHENE,	bijzitters van de afdeling wetgeving.	
	P.DE VISSCHER,	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.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.H.ROUSSEAU, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.F.LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M.H.ROUSSEAU, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.