Coordination (2)

KONINKRIJK BELGIE.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e mei 1962 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de concessie en de onteigeningen ten algemenen nutte voor de bouw van de autosnelwegen", heeft de 14e juni 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 26 mai 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux concessions et aux expropriations pour cause d'utilité publique en vue de la construction des autoroutes", a donné le 14 juin 1962 l'avis suivant :

De artikelen 1 tot 3 van het wetsontwerp regelen de concessie van autosnelwegen ; de artikelen 4 en 5 handelen over de onteigeningen voor het aanleggen van zulke wegen ; artikel 6 wijzigt de wet van 9 augustus 1955 tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969, om ze met de bepalingen van het ontwerp in overeenstemming te brengen.

Uit een oogpunt van wetgevingstechniek verdient het aanbeveling, alle bepalingen met betrekking tot de autosnelwegen in een en dezelfde wettekst samen te brengen. De artikelen 1 tot 5 van het ontwerp zouden dus moeten worden ingevoegd in de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen. Het is de Raad van State echter niet mogelijk geweest, een daarvoor dienstige tekst voor te stellen, noch heeft hij kunnen nagaan welke terugslag de bepalingen van het ontwerp hebben op de thans geldende wetgeving, inzonderheid op de reeds genoemde wet van 12 juli 1956.

Anderzijds hebben de artikelen 4 en 5 betrekking op onteigeningen voor het aanleggen zowel van in concessie gegeven als van door het Wegenfonds aangelegde en beheerde autosnelwegen. In dit opzicht komt de bedoeling van de stellers minder duidelijk tot uiting in de tekst en de economie van artikel 4 dan in de memorie van toelichting; zo vindt men in het artikel geen uitdrukkelijke bepaling betreffende de onteigening van de terreinen waarop de niet in concessie gegeven autosnelwegen moeten worden aangelegd. In het advies wordt een tekst voorgesteld, die deze leemte aanvult.

\+

\+ \+

.../...

In de Franse tekst van artikel 1 moet het woord "concéder" onmiddellijk vóór "en tout ou en partie" staan.

\+

\+ \+

Bij gemis van een uitdrukkelijke bepaling die hem daartoe machtigt, mag de concessiehouder geen derden met de in concessie gegeven dienst belasten, zodat de publiekrechtelijke persoon die de concessie heeft verkregen, niet alleen de autosnelweg maar zelfs de bijkomende diensten, zoals de benzinestations, zelf moet exploiteren. In beginsel wordt een concessie immers steeds verleend met inachtneming van de waarborgen welke de concessiehouder zelf biedt.

\+

\+ \+

Zoals de Nederlandse versie van artikel 2, zou ook de Franse nader moeten bepalen dat de personen aan wie concessies kunnen worden verleend, publiekrechtelijke personen moeten zijn. Men lezo hem als volgt :

"Les concessions ne peuvent être octroyées qu'à des personnes de droit public".

\+

\+ \+

.../...

De strekking van artikel 2 is moeilijk te omschrijven.

Het voornaamste doel van deze bepaling is voorzeker, de concessies voor het aanleggen en exploiteren van autosnelwegen alleen te verlenen aan publiekrechtelijke personen wier opdracht een zodanige werkzaamheid mogelijk maakt ; zij sluit natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen uit.

De tweede volzin van artikel 2, eerste lid, schijnt te betekenen, dat tot de publiekrechtelijke personen moeten worden gerekend onder meer de verenigingen waarvan gemeenten deel uitmaken en die derhalve onder toepassing vallen van de wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen. Daarmede wordt meteen gesteld, dat ook het gemeentelijk belang met de aanleg en de exploitatie van autosnelwegen is gemoeid.

Is dit werkelijk de bedoeling, dan verdient het aanbeveling artikel 2, eerste lid, te lezen als volgt :

.../...

"Artikel 2.-

De concessies mogen alleen aan publiekrechtelijke personen worden verleend. Deze kunnen onder meer verenigingen van gemeenten zijn, die onder toepassing vallen van de wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen".

Het tweede lid van artikel 2 heeft onder meer tot doel, de Staat en het Wegenfonds te machtigen om deel uit te maken van sommige verenigingen die worden opgericht met het oog op de aanleg en de exploitatie van autosnelwegen. Een vergelijking van genoemde bepaling met artikel 6 van het ontwerp schijnt erop te wijzen dat de machtiging kan slaan op de toetreding, niet alleen tot verenigingen van gemeenten, maar ook tot andere publiekrechtelijke verenigingen. Is dit het oogmerk, dan leze men artikel 2, tweede lid, als volgt :

"De Staat en het Wegenfonds mogen deel uitmaken van publiekrechtelijke verenigingen die worden opgericht met de in artikel 1, eerste lid, bepaalde oogmerken; de aandelen waarop zij inschrijven, worden volgestort ... (vervolg zoals in het ontwerp) ...".

\+

\+ +

.../...

In de toekomst zal het dus kunnen gebeuren dat bepaalde autosnelwegen in concessie worden gegeven aan intercommunalen, andere aan provincies, nog andere aan publiekrechtelijke verenigingen. Deze verscheidenheid zal onvermijdelijk leiden tot een even grote verscheidenheid van autoriteiten zowel als van de regelen en procédés voor het uitoefenen van controle of bestuurstoezicht.

\+

\+ +

Behalve de bedenking die vooraan in dit advies is gemaakt, is bij artikel 4 van het ontwerp nog het volgende op te merken.

Artikel 4, § 2, eerste lid, heeft tot doel de waardevermeerdering van sommige terreinen aan de Staat of aan het Wegenfonds ten goede te doen komen, zowel wat de nog aan te leggen als wat de reeds aangelegde autosnelwegen betreft. Het is derhalve dienstig uitdrukkelijk te bepalen, dat de onteigening niet geschiedt met het oog op de uitvoering van de werken voor het aanleggen van de autosnelweg, zodat er geen wederafstand kan plaatshebben.

Anderzijds zou de strook van honderd meter waarvan sprake is nauwkeuriger afgelijnd zijn, indien verwezen werd naar het domein van de autosnelweg, welk begrip is omschreven in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen.

.../...

Ten slotte lijken de woorden "langs de aansluitingscomplexen" overbodig; de aanhorigheden bedoeld in artikel 1, derde lid, van de wet van 12 juli 1956 omvatten immers de als zodanig gerangschikte "stationeerstroken en toegangswegen".

In artikel 4, § 3, is het woord "altijd" overbodig.

Artikel 4, § 4, stelt de waarde van het goed "ne varietur" vast bij het verstrijken van de termijn van een maand, bepaald in artikel 8 van de wet van 12 juli 1956. Deze bepaling is hierdoor verantwoord, dat men de waarde van het goed wil vaststellen zonder te rekenen met de waardevermeerdering die het gevolg is van de uitvoering der werken, van de werken welke de onteigenaar tijdens de zogenaamde "huurperiode" heeft uitgevoerd, ten slotte van de valorisatie van de strook en van de verbeteringen welke de onteigende na de vastgestelde termijn heeft aangebracht.

Aan de grondwettigheid van deze werkwijze kan worden getwijfeld. Wanneer immers tussen het krachtens artikel 4, § 4, van het ontwerp bepaalde tijdstip en de onteigening enige jaren verstrijken, kan de waarde van het goed inmiddels aanzienlijk gestegen zijn, door verschillende oorzaken : bijvoorbeeld door het groeien van de op een terrein staande

.../...

bomen. Het kan dus gebeuren dat de uiteindelijk uitgekeerde vergoeding niet "billijk" is in de betekenis welke deze term heeft in artikel 11 van de Grondwet. Het ontwerp bepaalt echter geen termijn voor de onteigening van de terreinen die aan de autosnelwegen palen, waardoor soms aanzienlijke vertraging zal kunnen ontstaan.

De voorkeur zou moeten worden gegeven aan een regeling, waarin de waardevermeerderingen die men bij de berekening van de waarde van het onteigende goed buiten beschouwing wenst te laten, uitdrukkelijk worden uitgesloten. Zulk een regeling geeft bijvoorbeeld artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw. Er is alle reden om ze zo mogelijk hier over te nemen, aangezien zij reeds is opgelegd door een geldende wet met zeer algemene strekking.

Met inachtneming van deze opmerkingen wordt voorgesteld artikel 4 te lezen als volgt :

.../...

"Artikel 4.-

§ 1. De Koning en het Wegenfonds zijn gemachtigd, onroerende goederen die nodig zijn voor het aanleggen van autosnelwegen, aan te kopen of te onteigenen ten algemenen nutte.

De Koning en het Wegenfonds zijn ook gemachtigd, langs de als zodanig gerangschikte stationeerstroken en toegangswegen, ongebouwde onroerende goederen, gelegen in een strook van ten hoogste honderd meter diep, te rekenen van de grens van het domein van de autosnelweg, aan te kopen of te onteigenen ten algemenen nutte, met het doel ze voort te verkopen of ten algemenen nutte aan te wenden.

§ 2. Het in artikel 1 bedoelde besluit kan de concessiehouder machtigen, de in § 1, eerste en tweede lid, van dit artikel bedoelde onroerende goederen namens de Staat maar op eigen kosten aan te kopen of te onteigenen.

§ 3. De Koning stelt het plan van de te onteigenen percelen vast.

§ 4. De waarde der onteigende onroerende goederen wordt berekend zonder inachtneming van de waardevermeerdering of -vermindering, die het gevolg is, hetzij van het aanleggen van de autosnelweg, hetzij van de werken die de onteigende heeft uitgevoerd na het verstrijken van de termijn van een maand, bepaald in artikel 8 van de wet van 12 juli 1956".

+

+ +

.../...

Artikel 5, eerste lid, zou eenvoudiger kunnen beginnen als volgt :

"Artikel 5.-

De onteigeningen ter uitvoering van artikel 4 geschieden overeenkomstig de bepalingen van de besluitwet van 3 februari 1947 ...".

+

\+ +

In artikel 5, tweede lid, moeten de woorden "Wanneer de onteigening bij hoogdringende omstandigheden wordt verordend" vervallen. Uit het eerste lid van hetzelfde artikel blijkt immers, dat krachtens de ontworpen wet verrichte onteigeningen steeds bijzondere spoed eisen.

+

\+ +

Artikel 5 machtigt de bevoegde overheid of instelling de te onteigenen percelen "in huur te nemen" en alle voor het aanleggen van de autosnelweg vereiste werken aan te vangen.

Over het procédé van de "inhuurneming", dat artikel 5 van het ontwerp aanwendt, heeft de Raad van State reeds goedvisoord.

.../...

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 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 inbezitneming van de percelen geen opzising 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 opzising 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 5 van het ontwerp 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 5 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 van 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. Ter gelegenheid van de bespreking van deze laatste wet, werden geen bezwaren ingebracht tegen dit 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, vermits de "gedwongen verhuring" niet 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 vorenstaande 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 proces-verbaal 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 verschcidene 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 een nieuwe redactie (Gedr.St., Senaat, 1960-1961, nr 13).

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).

+

\+ +

.../...

Vergelijkt men de door het onderhavige ontwerp voorgestelde regeling om het in gebruik nemen van bepaalde goederen te bespoedigen, met die welke de Raad van State heeft voorgesteld in zijn advies van 21 oktober 1960 over het ontwerp van wet betreffende de investeringen in openbare werken, dan stelt men vast dat de tweede verscheidene voordelen biedt, waaronder voornamelijk de volgende :

- de plaatsbeschrijving aan de hand waarvan onder meer de onteigeningsvergoeding moet kunnen worden berekend, wordt opgemaakt door een deskundige die door de rechter aangesteld en dus niet door de onteigenaar aangewèzen wordt;
- aan eigenaars en vruchtgebruikers wordt acht, en niet vier, dagen vooruit kennis gegeven van het opmaken van de plaatsbeschrijving;
- de onteigende kan zich tot de rechtbank wenden indien hij de regelmatigheid van de onteigeningsprocedure betwist;
- vóór de buitenbezitstelling wordt een vergoeding betaald, die, ofschoon zij provisioneel is, "billijk" kan worden geacht in de zin van artikel 11 van de Grondwet.

Deze laatste regeling zou moeten worden aangenomen, niet alleen wegens de voordelen die eraan verbonden zijn, maar ook omdat zij eenheid kan brengen in de procedure voor versnelde inbezitneming van te onteigenen goederen.

\+

\+ \+

.../...

Mocht de besluitwet van 3 februari 1947 binnenkort worden gewijzigd door een wet tot wijziging van de artikelen 16 en 18 van de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten, waarvan het ontwerp thans voor advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, dan zou artikel 5 van het ontwerp met de volgende bepaling kunnen volstaan :

"Artikel 5.-

Onteigeningen ter uitvoering van artikel 4 worden verricht overeenkomstig de bepalingen van de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, gewijzigd bij de wet van ... 1962 tot wijziging van de artikelen 16 en 18 van de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten".

Mochten de omstandigheden echter verhinderen met verwijzingen te werken, dan kan artikel 5 worden gelezen als volgt :

"Artikel 5.-

§ 1. Onteigeningen ter uitvoering van artikel 4 worden verricht overeenkomstig de artikelen 2 en 3 en 10 tot 12 van de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, en overeenkomstig de §§ 2 tot 15 van het tegenwoordige artikel.

.../...

§ 2. 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 in § 8 van dit artikel bedoelde plaatsbeschrijving en het in § 10 van dit artikel bedoelde verslag op te maken.

§ 3. 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.

.../...

§ 4. Bij de ontvangst der dagvaarding is de gedaagde verplicht onmiddellijk de derde 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.

§ 5. 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.

§ 6. 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.

§ 7. 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.

§ 8. 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.

§ 9. 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 § 8 van dit artikel.

§ 10. De deskundige, krachtens § 2 van dit artikel 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.

§ 11. 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 § 6 van dit artikel, 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.

§ 12. 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 § 11, 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.

§ 13. 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 § 2 van dit artikel gedaagde partijen niet voor de vrederechter verschijnen vóór de uitspraak bedoeld in § 11 van dit artikel, dan zijn de hiervoor vermelde gedaagden tegenover deze derden-belanghebbenden aansprakelijk zoals bepaald in artikel 19 van de wet van 17 april 1835.

§ 14. 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.

.../...

§ 15. Indien de deskundige de in § 8 van dit artikel bedoelde plaatsbeschrijving en het in § 10 van dit artikel 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".

\+

\+ +

Artikel 6, § 1, van het ontwerp wijzigt uitdrukkelijk artikel 2 van de wet van 9 augustus 1955 tot instelling van een Wegenfonds 1955-1969, om het in overeenstemming te brengen met artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. Ook de tekst van artikel 1 van de wet van 9 augustus 1955 zou moeten worden gewijzigd, gelet op het feit dat artikel 1 van het ontwerp bepaalt, dat sommige autosnelwegen voortaan in concessie kunnen worden gegeven.

In artikel 6, § 1, vervange men bovendien de term "verenigingen van publiekrechtelijke personen" door "publiekrechtelijke verenigingen".

Les articles 1er à 3 du projet de loi règlent la concession d'autoroutes; les articles 4 et 5 ont trait aux expropriations auxquelles donne lieu l'établissement des autoroutes; quant à l'article 6, il modifie la loi du 9 août 1955 instituant un Fonds des routes 1955-1969, de manière à mettre cette loi en concordance avec les dispositions du projet.

Il serait souhaitable, du point de vue de la technique législative, que les dispositions relatives aux autoroutes se trouvent toutes réunies dans un seul et même texte légal. Les articles 1er à 5 du projet devraient donc être incorporés à la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes. Il n'a toutefois pas été possible au Conseil d'Etat de proposer un texte conçu à cette fin, ni de vérifier l'incidence des dispositions du projet sur la législation en vigueur, et notamment sur la loi du 12 juillet 1956 précitée.

Par ailleurs, les articles 4 et 5 ont trait aux expropriations auxquelles donne lieu l'établissement non seulement des autoroutes concédées, mais encore de celles que le Fonds des routes construit et gère. A cet égard, le texte de l'article 4 et son économie reflètent moins fidèlement que l'exposé des motifs l'intention des auteurs du projet; par exemple, l'on n'y trouve pas de disposition expresse relative à l'expropriation des terrains destinés à former l'assiette des autoroutes non concédés. L'avis contient un projet de texte remédiant à cette lacune.

\+

\+ \+

.../...

Dans le texte français de l'article 1er, le mot "concéder" devrait précéder immédiatement les mots "en tout ou en partie".

+

+ +

A défaut d'une disposition expresse qui l'y autorise, il est interdit au concessionnaire de confier à un tiers la charge du service concédé, de telle sorte que la personne de droit public concessionnaire devra exploiter elle-même non seulement l'autoroute, mais même les services accessoires tels que les débits d'essence. En effet, il est de principe qu'une concession est toujours octroyée en considération des garanties qu'offre la personne même du concessionnaire.

+

+ +

Le texte français de l'article 2 devrait, comme la version néerlandaise, préciser que les personnes auxquelles les concessions peuvent être accordées doivent être de droit public, et s'exprimer comme suit :

"Les concessions ne peuvent être octroyées qu'à des personnes de droit public".

+

+ +

.../...

Il est malaisé de définir la portée de l'article 2.

Cette disposition a certainement pour premier objet de réserver l'octroi des concessions de construction et d'exploitation d'autoroutes à des personnes de droit public dont la mission permet une telle activité; elle exclut les personnes physiques et les personnes juridiques de droit privé.

Quant à la seconde phrase de l'article 2, alinéa 1er, elle semble signifier que parmi les personnes de droit public, il faut notamment comprendre les associations auxquelles participent des communes, associations soumises de ce fait à la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique. Par là même il est constaté que la construction et l'exploitation des autoroutes ne sont pas étrangères à l'intérêt communal.

Si telle est bien l'intention poursuivie, il se recommande de rédiger l'article 2, alinéa 1er, de la façon suivante :

"Article 2.-

Les concessions ne peuvent être octroyées qu'à des personnes de droit public. Celles-ci peuvent notamment être des associations de communes, soumises à la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique".

.../...

Quant à l'article 2, alinéa 2, il a, entre autres, pour objet d'autoriser l'Etat et le Fonds des routes à participer à certaines associations constituées en vue de la construction et de l'exploitation d'autoroutes. Du rapprochement de la disposition citée avec l'article 6 du projet, il semble résulter que l'autorisation peut couvrir la participation non seulement à des associations de communes, mais également à d'autres associations de droit public. Si telle est bien la fin à atteindre, l'article 2, alinéa 2, devrait énoncer :

"L'Etat et le Fonds des routes sont habilités à participer à des associations de droit public constituées aux fins prévues à l'article 1er, alinéa 1er; la libération des parts ... (la suite comme au projet)..."

\+

\+ +

Il pourra donc se faire, dans l'avenir, que certaines autoroutes soient concédées les unes à des intercommunales, les autres à des provinces, d'autres encore à des associations de droit public. Cette diversité aura pour conséquence inéluctable une égale diversité des autorités, ainsi que des modes et procédés de contrôle ou de tutelle administrative.

\+

\+ +

.../...

Outre l'observation formulée au début de l'avis, l'article 4 du projet appelle plusieurs remarques.

L'article 4, § 2, alinéa 1er, a pour but d'assurer à l'Etat, ou au Fonds des routes, le bénéfice de la plus-value de certains terrains, tant en ce qui concerne les autoroutes à construire qu'en ce qui concerne les autoroutes déjà construites. Il n'est pas inutile, cela étant, d'indiquer de façon expresse que l'expropriation n'est pas poursuivie en vue de l'exécution des travaux d'établissement de l'autoroute, ce afin d'écarter la rétrocession.

Par ailleurs, la zone de cent mètres dont il est question serait délimitée avec plus de précision si l'on se référait au domaine de l'autoroute, notion définie par l'article 1er de l'arrêté royal du 4 juin 1958 concernant les zones de dégagement établies le long des autoroutes.

Enfin, les mots "le long des voies d'accès" paraissent superflus; en effet, les dépendances visées à l'article 1er, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1956 comprennent "les aires de stationnement et voies d'accès classées comme telles".

A l'article 4, § 3, les mots "en tout cas" sont superflus.

.../...

L'article 4, § 4, arrête la valeur du bien "ne varietur" à l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article 8 de la loi du 12 juillet 1956. Cette disposition se justifie par le souci de ne pas inclure dans la valeur du bien, la plus-value résultant de l'exécution des travaux, des aménagements réalisés pendant la période d'occupation dite "de location" par l'expropriant, de la valorisation de la zone ainsi que des aménagements tardivement effectués par l'exproprié.

La constitutionnalité du procédé décrit est douteuse. En effet, lorsque plusieurs années s'écoulent entre le moment fixé en vertu de l'article 4, § 4, du projet, d'une part, et l'expropriation, d'autre part, la valeur du bien peut s'être entretemps accrue notablement et cela par l'effet de diverses causes : par exemple, la croissance des arbres plantés dans un terrain. Il pourra donc se faire que l'indemnité versée en fin de compte ne soit pas "juste", au sens donné à ce terme par l'article 11 de la Constitution. Or, l'on constate que le projet n'impose pas de délai pour l'expropriation des terrains voisins des autoroutes, ce qui est de nature à provoquer des retards parfois considérables.

La préférence devrait être donnée à un système excluant expressément les plus-values dont on entend faire abstraction lors du calcul de la valeur du bien exproprié. C'est ce que fait, par exemple, l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il y a tout lieu, à cet égard, d'adopter quand la chose est possible le système préconisé, puisqu'il est imposé déjà par une loi en vigueur, et que cette loi a une portée très étendue.

.../...

Compte tenu des remarques auxquelles donne lieu l'article 4, il est proposé de rédiger cette disposition dans les termes suivants :

"Article 4.-

§ 1er. Le Roi et le Fonds des routes sont autorisés à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la construction des autoroutes.

Le long des aires de stationnement et des voies d'accès classées comme telles, le Roi et le Fonds des routes sont autorisés à poursuivre aussi l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de la revente ou de l'affectation à l'utilité publique des immeubles non bâtis situés dans une zone dont la profondeur ne peut dépasser cent mètres à partir de la limite du domaine de l'autoroute.

§ 2. Le concessionnaire peut être autorisé dans l'arrêté prévu à l'article 1er, à poursuivre, au nom de l'Etat mais à ses frais, l'acquisition et l'expropriation des immeubles visés au § 1er, alinéas 1er et 2, du présent article.

§ 3. Le Roi arrête le plan des parcelles à exproprier.

.../...

§ 4. Pour le calcul de la valeur des immeubles expropriés, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value qui résulte soit de la création de l'autoroute, soit des travaux effectués par l'exproprié après l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article 8 de la loi du 12 juillet 1956".

+

\+ +

L'article 5, alinéa 1er, pourrait énoncer plus simplement en son début :

"Article 5.-

Les expropriations réalisées en exécution de l'article 4 sont poursuivies conformément aux dispositions de l'arrêté-loi du 3 février 1947 ...".

+

\+ +

A l'article 5, alinéa 2, les mots "lorsque l'extrême urgence est décrétée" devraient disparaître. En effet, il résulte de l'alinéa 1er du même article que les expropriations poursuivies en vertu de la loi en projet sont toujours menées d'extrême urgence.

+

\+ +

.../...

L'article 5 tend à permettre à l'autorité ou à l'organisme compétent d'"occuper en location" les emprises, ainsi que d'entreprendre tous les travaux nécessaires à la construction des autoroutes.

Le Conseil d'Etat a déjà eu à donner son avis sur le procédé de "prise en location" auquel recourt l'article 5 du projet.

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, la disposition examinée 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 5 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 1955-1969 a tracé - en son article 13, lequel ne se rapporte, il est vrai, qu'à la construction de l'autoroute Anvers-Liège - une procédure analogue à celle prévue à l'article 5 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. 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; 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.

.../...

Le Conseil d'Etat a été amené à enoncer 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 compatible 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, Sénat, 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 dans 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 vingt et unième 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 légalité 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 une nouvelle rédaction du texte (Doc. parl., Sénat, 1960-1961, n° 13).

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).

+

+ +

.../...

Si l'on compare le système organisé par le présent projet de loi, en vue d'assurer l'occupation accélérée de certains biens, avec celui dont le Conseil d'Etat a préconisé l'adoption dans l'avis émis le 21 octobre 1960 à propos du projet de loi relatif aux investissements en matière de travaux publics, l'on constate que le second présente plusieurs avantages, dont voici les principaux :

- l'état descriptif des lieux, destiné notamment à permettre le calcul de l'indemnité d'expropriation, est dressé par un expert commis par justice, et non par un expert désigné par l'expropriant;
- les propriétaires et usufruitiers sont avisés de la date de l'établissement de l'état des lieux huit jours à l'avance, et non quatre;
- l'exproprié dispose de recours judiciaires lorsqu'il conteste la régularité de la procédure d'expropriation;
- la dépossession est précédée du paiement d'une indemnité dont, bien qu'elle soit provisionnelle, on peut admettre qu'elle est "juste" au sens où l'entend l'article 11 de la Constitution.

L'adoption de ce dernier système se recommande non seulement compte tenu de ses mérites, mais encore parce qu'il en résultera une unité de procédure en matière d'occupation accélérée de biens à exproprier.

\+

\+ \+

.../...

Si l'arrêté-loi du 3 février 1947 venait à être modifié d'ici peu par une 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, dont le projet est actuellement soumis à l'avis de la section de législation, l'article 5 du présent projet pourrait se contenter de disposer comme suit :

"Article 5.-

Les expropriations réalisées en exécution de l'article 4 sont poursuivies conformément aux 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, modifié par la loi du ... 1962 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".

Si, par contre, les circonstances empêchent de légiférer par renvoi, l'article 5 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 5.-

§ 1er. Les expropriations réalisées en exécution de l'article 4 sont poursuivies conformément aux dispositions des articles 2 et 3, et 10 à 12 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi qu'aux dispositions des §§ 2 à 15 du présent article.

.../...

§ 2. 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 vingt et unième 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 au § 8 du présent article, et d'établir le rapport prévu au § 10 du présent article.

§ 3. 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.

.../...

§ 4. 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.

§ 5. 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.

§ 6. 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.

§ 7. En vertu du jugement, et sans qu'il soit besoin de le faire signifier au préalable, le montant de l'indemnité provisionnelle fixé par le juge est déposé à la Caisse des 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.

§ 8. 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, 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.

§ 9. 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 de dépôt de l'indemnité provisionnelle à la Caisse des dépôts et consignations;

3° une copie certifiée conforme de l'état descriptif des lieux visé au § 8 du présent article.

§ 10. L'expert commis par le juge de paix en vertu du § 2 du présent article, 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.

§ 11. 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 du § 6 du présent article, 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.

§ 12. 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 § 11, 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.

.../...

§ 13. 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 du § 2 du présent article, les tiers intéressés ne comparaissent pas devant le juge de paix avant le prononcé du jugement visé au § 11 du présent article, 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.

§ 14. 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.

.../...

§ 15. Si l'expert n'a pas déposé dans les délais impartis l'état descriptif des lieux prévu au § 8 du présent article et le rapport prévu au § 10 du présent article, 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".

+

+ +

L'article 6, § 1er, du projet modifie expressément l'article 2 de la loi du 9 août 1955 instituant un Fonds des routes 1955-1969, de manière à le mettre en concordance avec l'article 2, alinéa 2, du projet. Le texte de l'article 1er de la loi du 9 août 1955 devrait être également modifié, compte tenu de ce que l'article 1er du projet prévoit que certaines autoroutes pourront désormais être concédées.

A l'article 6, § 1er, il conviendrait en outre de remplacer l'expression "association de personnes publiques", "verenigingen van publiekrechtelijke personen" respectivement par celles d' "association de droit publique" et de "publiekrechtelijke verenigingen".

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. J. FORTPIED, 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. J. FORTPIED, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.