MTL. -11- L.8126/2.

Coordination (1)

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 27e september 1962 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "wijzigende de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën en van de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten", heeft de 4e oktober 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 27 septembre 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles et 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 4 octobre 1962 l'avis suivant :

6-XI-62

In het opschrift van het ontwerp vervange men het woord "wijzigende" door "houdende wijziging van".

+

+ +

Het ontwerp heeft onder meer tot doel, vrijstelling van grondbelasting te verlenen voor aan die belasting onderworpen materieel en outillering, zelfs wanneer in ongebouwde onroerende goederen wordt geïnvesteerd. Als dit zo is, dan moet het woord "gebouwde" worden geschrapt in het eerste lid van artikel 8 van de wet van 17 juli 1959, alsook in het eerste lid van artikel 12 van de wet van 18 juli 1959, waarin bovendien het woord "gebouwen" te vervangen ware door "onroerende goederen".

Deze wijzigingen maken het wenselijk, artikel 8 van de wet van 17 juli 1959 en artikel 12 van de wet van 18 juli 1959 geheel te vervangen. Wordt dit gedaan, dan moet de inleidende volzin van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp in die zin worden aangepast.

Uit de memorie van toelichting blijkt anderzijds, dat overwogen wordt, de ondernemingen vrijstelling te verlenen van de grondbelasting voor de ongebouwde gedeelten van de kadastrale percelen waarop gebouwen zijn of worden opgericht, maar dan op voorwaarde dat de investering zowel op de gebouwen als op de grond, het materieel en de outillering, dus op een volledige fabriek of industriële installatie, betrekking heeft.

.../...

Is dit werkelijk het doel van de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, dan kunnen zij worden gelezen als volgt :

"Deze vrijstelling geldt :

a, voor de gebouwen;

b. voor de grond welke door die gebouwen in beslag wordt genomen;

c. voor aan de grondbelasting onderworpen materieel en outillering.

Indien de investering terzelfdertijd slaat op de gronden, de gebouwen, het materieel en de outillering, wordt de vrijstelling bovendien toegestaan voor het ongebouwde gedeelte van de kadastrale percelen waarop de gebouwen zich bevinden of opgericht worden.

De vrijstelling is toepasselijk zowel op de hoofdsom ...".

De passus die in de memorie van toelichting betrekking heeft op artikel 3 van het ontwerp, zegt onder meer : "Dusdoende blijft de tijdspanne van vier jaar, thans voorzien voor artikel 9, bovendien van toepassing". Beter zou worden gezegd : "Zodoende zal de termijn van vier jaar, die thans bepaald is in artikel 9, in geen geval overschreden noch zelfs bereikt worden".

\+

\+ \+

.../...

Het voorlaatste lid van artikel 5 van het ontwerp luidt : "De wegen die over de te onteigenen onroerende goederen lopen, worden buiten gebruik gesteld. De erfdienstbaarheden welke die goederen bezwaren, gaan teniet".

Volgens het gemeen recht gaan privaatrechtelijke erfdienstbaarheden door onteigening teniet (zie Rép. prat. du Dr. belge, V°, Expropriation pour cause d'utilité publique, nr 307), maar dat geldt niet voor erfdienstbaarheden van openbaar nut (ibid.). Bepalen dat de erfdienstbaarheden teniet gaan, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt, komt erop neer dat nu ook de erfdienstbaarheden van openbaar nut worden gebracht onder de regel die voor privaatrechtelijke erfdienstbaarheden geldt : dat zij automatisch teniet gaan. Maar uit de nieuwe bepaling kan niet worden afgeleid, dat die erfdienstbaarheden zonder vergoeding kunnen worden afgeschaft. Artikel 18, 1°, van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, zegt weliswaar dat de vorderingen tot ontbinding of opeising, alsmede alle andere zakelijke vorderingen de onteigening niet kunnen tegenhouden, noch de uitwerking ervan kunnen verhinderen, maar voegt eraan toe : "het recht van de eisers gaat over op de prijs en het goed wordt ervan ontheven". Het ware nuttig er in de memorie van toelichting op te wijzen, dat schadeloosstelling wegens het teniet doen van een privaatrechtelijke erfdienstbaarheid wordt vervolgd overeenkomstig genoemd artikel 18, 1°, en het gemeen recht (zie Rép. prat. du Dr. belge, eod. V°, nrs 713 tot 716).

.../...

Wat nu de datum betreft waarop de wegen buiten gebruik worden gesteld en de erfdienstbaarheden teniet gaan, deze kan worden bepaald aan de hand van artikel 8, tweede lid, van de hiervorenvermelde wet van 26 juli 1962. Die bepaling luidt : "Dit vonnis ... wordt overgeschreven in het register van de bevoegde hypotheekbewaarder en heeft ten aanzien van derden dezelfde gevolgen als de overschrijving van een akte van overdracht". Die bepaling heeft dezelfde betekenis als artikel 20 van de wet van 17 augustus 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, gewijzigd bij artikel 11 van de wet van 27 mei 1870 : "Het vonnis waarbij beslist is dat de pleegvormen door de wet voorgeschreven om het openbare nut te bestatigen, vervuld zijn geworden, zal onmiddellijk ten kantore der bewaring der grondpanden overgeschreven worden. Deze overschrijving verwekt, tegenover de derden -onder wie ook de weggebruikers en degenen die het genot hebben van erfdienstbaarheden, moeten worden gerekend- dezelfde uitwerksels als de overschrijving van een akte van overlating".

Hij die het genot van een privaatrechtelijke erfdienstbaarheid heeft, kan zijn recht tegen de onteigenaar dus niet meer doen gelden zodra het vonnis is overgeschreven. Hieruit volgt, dat de overheid die het lijdend erf in bezit neemt vóór de overschrijving van het vonnis, het recht van erfdienstbaarheid in acht moet nemen. Dit is nog een nadeel van de procedure "tot tijdelijke inhuurneming", waarover hierna zal worden gehandeld.

\+

\+ \+

.../...

De bepalingen van het ontwerp zijn logisch geschikt. Dit heeft stellig zijn voordelen. Wel dwingt het ertoe, in de inleidende volzin van ieder artikel telkens het volledig opschrift van de te wijzigen wet te herhalen, hetgeen trouwens in alle artikelen van het ontwerp behalve in artikel 6 gedaan wordt.

In de inleidende volzin van artikel 6 vervange men dan ook de woorden "van dezelfde wet" door het volledig opschrift van de te wijzigen wet.

\+

\+ \+

Het laatste lid van het nieuwe artikel 18, 1°, van de wet van 18 juli 1959 kan worden gelezen als volgt :

"Provincies, gemeenten en andere publiekrechtelijke personen mogen echter de onroerende goederen welke zij krachtens deze wet hebben verkregen of onteigend, verkopen of verhuren, zonder een beroep te doen op de comités of de ontvangers der Domeinen".

Zodoende zou beter uitkomen, dat publiekrechtelijke personen die geen beroep op de comités of op de ontvangers der Domeinen wensen te doen, daarom nog niet ontslagen zijn van de naleving van de gebruikelijke regelen betreffende de overdracht van hun onroerende goederen.

\+

\+ \+

.../...

In artikel 18, 3°, van de Franse tekst (artikel 6 van het ontwerp) leze men : "3° Des expropriations ...". Zo luidt de tekst van de thans geldende bepaling; hij stemt overeen met de Nederlandse tekst van het ontwerp.

\+

\+ +

Het nieuwe artikel 18, 4°, van de wet van 18 juli 1959 verklaart de rechtspleging ingericht door de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte van toepassing. Hieruit volgt dat de onteigenaar in sommige gevallen en onder bepaalde voorwaarden gebruik zal kunnen maken van het procédé van de "tijdelijke inhuurneming", dat overigens uitdrukkelijk in het nieuwe artikel 18, 3°, van het ontwerp vermeld is.

Over het procédé van de tijdelijke inhuurneming heeft de Raad van State reeds geadviseerd, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 juli 1962 betreffende de onteigeningen ten algemenen nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen (Senaat, zitting 1961-1962, Gedr. St., nr 277, blz. 16). Hij heeft er toen op gewezen, dat het procédé van de "inhuurneming" ondienstig is : het gaat immers niet om het sluiten van een huurcontract, maar om de eenzijdige inbezitneming, bij wijze van opeising, van de percelen die nodig zijn voor de uitvoering van de werken.

.../...

Vervolgens is genoemde vorm van inbezitneming 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. 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 in de wet van 17 april 1835.

In zijn evengenoemd advies heeft de Raad van State zich ook afgevraagd in hoever het systeem van de inhuurneming grondwettig was, aangezien in dat geval de goederen in bezit moesten worden genomen vooraleer de in artikel 11 van de Grondwet bedoelde billijke schadeloosstelling betaald werd. Al verwerpt artikel 5 van de wet van 26 juli 1962 het procédé van de inhuurneming in zijn geheel, toch staat ze toe dat het wordt toegepast in één geval, met name dat van artikel 17, § 2, van de nieuwe wet betreffende de rechtspleging bij hoogdringend omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte.

Aan die beperkte toepassing van de tijdelijke inhuurneming zijn echter ernstige nadelen verbonden. De inbezitneming ingevolge de opeising der benodigde percelen is immers wel in haar feitelijke gevolgen, maar strikt genomen niet in haar rechtsgevolgen gelijk te stellen met de inbezitneming na onteigening. Op een van deze nadelen is met nadruk gewezen bij het onderzoek van artikel 5 van het ontwerp. Wanneer het te onteigenen goed met erfdienstbaarheden bezwaard is, gaan deze niet

.../...

teniet alvorens het vonnis overgeschreven, dus alvorens de onteigening voltrokken is. Daaruit volgt dat de overheid, vóór die overschrijving, voor een keuze staat : ofwel eerbiedigt zij de erfdienstbaarheid, met als mogelijk gevolg dat het werk niet kan worden uitgevoerd, zodat de tijdelijke inbezitneming overbodig wordt; ofwel voert zij de werken uit, hetgeen tot gevolg kan hebben dat het recht van erfdienstbaarheid door een blote feitelijkheid wordt geschonden.

\+

\+ +

Wordt de procedure van de tijdelijke inhuurneming gehandhaafd, dan dienen de woorden "... tijdens de in het 4° van dit artikel bedoelde periode van tijdelijke inhuurneming" in de tekst onder 3° van het nieuwe artikel 18 (artikel 6 van het ontwerp) te worden vervangen door de woorden : "... tijdens de periode van tijdelijke inhuurneming bedoeld in artikel 17, § 2, van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte".

\+

\+ +

In artikel 7 van het ontwerp moet de inleidende volzin bovendien vermelden, dat artikel 4 van de wet van 17 juli 1959 vervangen is door artikel 2 van de wet van 14 februari 1961; de tekst welke het ontwerp door een andere wil vervangen, staat trouwens in de wijzigingsbepaling van 14 februari 1961.

Dans l'intitulé néerlandais du projet, les mots "houdende wijziging van" devraient être substitués au mot "wijzigende".

\+

\+ \+

Le projet a notamment pour but d'accorder exonération de la contribution foncière en ce qui concerne le matériel et l'outillage soumis à cette contribution, même lorsque l'investissement est opéré dans des immeubles non bâtis. S'il en est ainsi, il conviendrait de faire disparaître le mot "bâtis" du texte de l'alinéa 1er de l'article 8 de la loi du 17 juillet 1959 et de l'alinéa 1er de l'article 12 de la loi du 18 juillet 1959; dans ce dernier texte, le mot "bâtiments" devrait, en outre, être remplacé par le mot "immeubles".

Ces modifications rendent souhaitable de remplacer entièrement les articles 8 de la loi du 17 juillet 1959 et 12 de la loi du 18 juillet 1959. En pareil cas, le liminaire des articles 1er et 2 du projet devrait être adapté en conséquence.

Il résulte, par ailleurs, de l'exposé des motifs qu'il est envisagé d'exonérer les entreprises de la contribution foncière afférente aux parties non bâties des parcelles cadastrales sur lesquelles sont érigées des constructions, mais à la condition que l'investissement porte à la fois sur les constructions, le terrain, le matériel et l'outillage.Il faut donc que l'investissement ait pour objet une usine ou une installation industrielle complète.

.../...

Si tel est le but des dispositions contenues dans les articles 1er et 2 du projet, la rédaction suivante pourrait leur être donnée :

"Cette exonération porte :

a. sur les bâtiments;

b. sur le terrain couvert par ces bâtiments;

c. sur le matériel et l'outillage soumis à la contribution foncière.

Si l'investissement porte à la fois sur les terrains, les bâtiments, le matériel et l'outillage, l'exonération est accordée , en outre, pour la partie non bâtie des parcelles cadastrales sur lesquelles les bâtiments se trouvent ou sont érigés.

L'exonération s'applique tant au principal...".

Le passage de l'exposé des motifs qui a trait à l'article 3 du projet énonce : "De cette façon, le délai de quatre ans actuellement prévu pour l'article 9 reste d'application". Il serait plus exact de dire : "De cette façon, le délai de quatre ans actuellement prévu par l'article 9 ne sera en aucun cas dépassé ni même atteint".

+

+ +

L'avant-dernier alinéa de l'article 5 du projet porte :"Les chemins qui traversent les immeubles soumis à l'expropriation sont désaffectés. Les servitudes qui grèvent ces immeubles sont éteintes".

L'expropriation ~~réalisée~~ entraîne, selon le droit commun, l'extinction des servitudes de droit privé (cfr. Rép. prat. du Dr. belge, V° , Expropriation pour cause d'utilité publique , n°307), mais non l'extinction des servitudes d'utilité publique (ibidem). En décidant que les servitudes sont éteintes sans distinction, le projet a pour portée d'étendre aux servitudes d'utilité publique la règle d'extinction automatique des servitudes de droit privé. Mais l'on ne pourrait déduire de la disposition nouvelle que la suppression des servitudes a lieu sans indemnisation. L'article 18, 1°, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique dispose, certes, que les actions en résolution et en revendication, de même que toutes autres actions réelles, ne peuvent arrêter l'expropriation, ni en empêcher l'effet; mais la même disposition continue : "le droit des réclamants est transporté sur le prix et l'immeuble en est affranchi". L'exposé des motifs pourrait utilement rappeler que l'indemnisation due à la suite de la suppression d'une servitude de droit privé est poursuivie conformément à l'article 18, 1°, précité et au droit commun (cfr. Rép. prat. du Dr. belge, eod. V°, n^{os} 713 à 716).

.../...

Quant à la date à laquelle les chemins sont désaffectés, et les servitudes éteintes, l'article 8, alinéa 2,de la loi du 26 juillet 1962 précitée permet de la déterminer. Cette disposition énonce : "... (Ce jugement) 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". Le sens de cette disposition est le même que celui de l'article 20 de la loi du 17 août 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, remplacé par l'article 11 de la loi du 27 mai 1870 : "Le jugement par lequel il a été décidé que les formalités requises par la loi, pour constater l'utilité publique, ont été remplies,sera immédiatement transcrit au bureau de la conservation des hypothèques. Cette transcription produit, à l'égard des tiers -parmi lesquels il faut ranger les usagers des chemins et les bénéficiaires de servitudes- ,les mêmes effets que la transcription d'un acte de cession".

C'est donc à partir de la transcription du jugement que le bénéficiaire d'une servitude de droit privé cesse de pouvoir opposer son droit à l'expropriant. Il s'ensuit que l'autorité qui prend possession du bien grevé avant la transcription du jugement doit respecter le droit de servitude. C'est là un inconvénient de plus de la procédure dite de prise en location provisoire, dont il sera question plus loin.

\+

\+ \+

.../...

Les dispositions du projet sont rangées dans un ordre logique, ce qui présente des avantages certains. Ce procédé exige toutefois la reproduction, dans le liminaire de chaque article, de l'intitulé complet de la loi que cet article tend à modifier ; toutes les dispositions du projet, à l'exception de l'article 6, se conforment d'ailleurs à cette exigence.

Dans le liminaire de l'article 6, les mots "la même loi" devraient dès lors être remplacés par l'intitulé complet de la loi modifiée.

\+

\+ +

L'alinéa final de l'article 18, 1°, nouveau de la loi du 18 juillet 1959 pourrait être rédigé en ces termes :

"Toutefois, les provinces, les communes et les autres personnes de droit public peuvent procéder à la vente ou à la location des immeubles acquis ou expropriés par elles en vertu de la présente loi, sans avoir recours à l'intervention des comités ou des receveurs des Domaines".

De la sorte, le texte ferait mieux ressortir que les personnes de droit public qui renoncent à avoir recours aux comités ou aux receveurs des Domaines ne sont pas dispensées pour autant de respecter les règles habituelles relatives à la cession de leurs biens immeubles.

\+

\+ +

.../...

A l'article 18, 3° (article 6 du projet), il convient de lire : "3° Des expropriations ...". C'est le texte de la disposition actuellement en vigueur; il concorde avec la version néerlandaise du projet.

\+

\+ +

L'article 18, 4°, nouveau de la loi du 18 juillet 1959 rend applicable la procédure d'extrême urgence organisée par la loi du 26 juillet 1962 en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique .Il s'ensuit que l'expropriant pourra, sous certaines conditions, avoir recours parfois au procédé dit de "prise en location provisoire", dont il est fait expressément mention, par ailleurs, à l'article 18, 3°, nouveau.

Le Conseil d'Etat a déjà eu à donner son avis sur ce procédé, ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes (Sénat, session 1961-1962, Doc. parl., n°277, p.16). Il a fait obverser à cette occasion le caractère inadéquat du procédé de "location" : il ne s'agit pas, en effet, de conclure un bail, mais bien de prendre unilatéralement possession, par voie de réquisition, des parcelles nécessaires à l'exécution des travaux.

D'autre part, la forme d'occupation dont il s'agit 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. 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.

.../...

Dans son avis précité , le Conseil d'Etat s'est également demandé dans quelle mesure le système de la location était constitutionnel, étant donné qu'en l'espèce l'occupation devait avoir lieu dès avant le paiement de la juste indemnité prévue par l'article 11 de la Constitution. Si l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 rejette le procédé de la location dans son ensemble, elle l'admet toutefois dans un seul cas, défini à l'article 17, § 2, de la nouvelle loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ce recours limité à la prise en location provisoire n'ira cependant pas sans de notables inconvénients. En effet, 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. L'un de ces inconvénients a été mis en lumière à propos de l'examen de l'article 5 du projet. Lorsque le bien à exproprier est grevé de servitudes, celles-ci ne s'éteignent pas avant la transcription du jugement, donc avant la réalisation de l'expropriation. Il s'ensuit que l'autorité se trouve, avant cette transcription, devant une alternative : ou bien elle respecte la servitude, et il peut s'ensuivre que l'exécution des travaux se trouve de la sorte paralysée, ce qui rend inutile la prise de possession provisoire; ou bien elle procède aux travaux, ce qui peut entraîner la violation du droit de servitude par pure voie de fait.

\+

\+ \+

.../...

Si le recours à la procédure de prise en location provisoire est maintenu par le projet, les mots "... prise en location provisoire prévue au 4° du présent article",qui figurent au 3° de l'article 18 nouveau (article 6 du projet), devraient être remplacés par les mots : "... prise en location provisoire prévue par l'article 17, § 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique".

\+

\+ \+

A l'article 7 du projet, il convient de compléter le liminaire en mentionnant que l'article 4 de la loi du 17 juillet 1959 a été remplacé par l'article 2 de la loi du 14 février 1961; c'est d'ailleurs dans la disposition modificative du 14 février 1961 que figure l'expression que le projet tend à remplacer par une autre.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
H.BUCH, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R.de RYKE, assessoren de la section de législation,

Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs: F.LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
H.BUCH, G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J.LIMPENS, R.de RYKE, assesseurs de la section de législation,
Madame : J.DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.H.BUCH.

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.H.BUCH.

Le rapport a été présenté par M.J.FORTPIED, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.DE KOSTER. (get.) F.LEPAGE.