

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.435/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 januari 2004 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 5 maart 2004, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte en de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 10 februari 2004, 17 februari 2004 en 2 maart 2004, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de federale wetgever, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorstel heeft kunnen verrichten.

*

*

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel beoogt in de eerste plaats de vervanging van artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte (artikel 3 van het voorstel). Thans bepaalt dat artikel 16 dat zowel de onteigende als de onteigenende overheid de herziening kan vragen van de vergoedingen die de vrederechter "voorlopig" heeft toegekend; wat de onteigende betreft, kan de vordering tot herziening ook gegrond zijn op de onregelmatigheid van de onteigening. Volgens het voorstel zou voortaan nog enkel de onteigende partij de herziening kunnen vragen, zowel op grond van de onregelmatigheid van de onteigening als op grond dat de raming van de onteigeningsschade te laag geacht wordt; de onteigenende overheid zou daarentegen niet langer van dat rechtsmiddel gebruik kunnen maken. Voorts zou de vordering tot herziening weliswaar in het algemeen verder behandeld worden overeenkomstig de regels van het Gerechtelijk Wetboek, met uitzondering van artikel 723, § 1 ¹, maar zou de raming van de onteigeningsschade gebeuren overeenkomstig de rechtspleging bepaald in de artikelen 7 tot 10 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemene nutte ².

(1) Artikel 723, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek heeft betrekking op het verzenden van het dossier van de rechtspleging door de griffier van een lagere rechtsmacht aan de griffier van een hogere rechtsmacht, bij welke een rechtsmiddel is aangewend.

(2) De artikelen 7 tot 10 van de wet van 17 april 1835 bevatten regels i.v.m. het door de rechtbank te bevelen deskundigenonderzoek.

Daarnaast voorziet het voorstel in de invoeging van een artikel 3*bis* in de voornoemde wet van 26 juli 1962. Volgens dat artikel bestaat het voorwerp van de oorspronkelijke vordering van de onteigenende overheid in het bepalen van de billijke, volledige en voorafgaande schadevergoeding als bedoeld in artikel 16 van de Grondwet (artikel 2 van het voorstel) ³.

Het voorstel voorziet voorts in de opheffing van artikel 21 van de wet van 26 juli 1962 (artikel 4 van het voorstel). Die wetsbepaling heeft betrekking op de verplichting voor de onteigende om een deel van de ontvangen vergoeding terug te betalen, vermeerderd met intresten, ingeval het bedrag van de onteigeningsvergoeding in de loop van de procedure verminderd wordt. Nu de onteigenende overheid geen vordering tot herziening kan instellen, is het volgens de indiener van het voorstel blijkbaar niet nodig om nog met de hypothese van een vermindering van de vergoeding rekening te houden.

Ook artikel 18, tweede lid, van de wet van 17 april 1835 zou opgeheven worden (artikel 5 van het voorstel). Die wetsbepaling heeft eveneens betrekking op de verplichting tot terugbetaling van het teveel ontvangen bedrag, met intresten, in dit geval in de hypothese dat het in eerste aanleg (door de rechtbank van eerste aanleg) toegekende bedrag van de onteigeningsvergoeding in hoger beroep (door het hof van beroep) wordt verminderd.

Tenslotte bepaalt het voorstel dat de voorgestelde wet vanaf haar inwerkingtreding van toepassing is op de hangende rechtsgedingen (artikel 6). Aan de onteigenden die bij een procedure in herziening, ingeleid na 1 januari 1972, veroordeeld werden tot terugbetaling van de door de vrederechter toegekende onteigeningsvergoedingen, of die in een dergelijke procedure geen herziening van de raming van hun schade hebben verkregen, wordt bovendien de mogelijkheid geboden om binnen een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet aan de

⁽³⁾ Volgens de indiener van het voorstel wordt verwezen naar artikel 16 van de Grondwet om te benadrukken dat dit artikel "op unilaterale wijze het recht aan de Belgen (geeft) om bij onteigening vooraf, billijk en volledig te worden vergoed". Daarentegen zou "de onteigenaar uit dat artikel niet het recht (kunnen) putten om niet méér te betalen dan deze billijke en volledige vergoeding" (toelichting bij het voorstel, Parl. St., Senaat, 2003-04, nr. 371/1, p. 13).

rechtbank van eerste aanleg waar de herziening werd behandeld, de heropening van het dossier te vragen (artikel 7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. In deze bepaling wordt terecht verwezen naar artikel 78 van de Grondwet.

Artikel 2

4. Volgens het voorgestelde artikel 3bis van de wet van 26 juli 1962 zou het voorwerp van de vordering van de onteigenende overheid bestaan in het bepalen van de billijke, volledige en voorafgaande schadevergoeding als bedoeld in artikel 16 van de Grondwet.

Die bepaling is verwarrend, omdat ze de indruk wekt dat de vrederechter niet meer zou mogen oordelen over de regelmatigheid en de rechtmatigheid van de onteigening zelf. Nochtans lijkt het niet de bedoeling van de indiener van het voorstel te zijn om de rechtsmacht van de vrederechter op dit punt te beperken: artikel 7 van de wet, waarin bepaald wordt waarover de vrederechter te oordelen heeft, wordt immers niet gewijzigd.

De Raad van State vraagt zich af of het voorgestelde artikel 3bis wel nodig is om het beoogde doel te bereiken. Indien de Wetgevende Kamers het toch nuttig zouden oordelen om een bepaling in die zin in de wet van 26 juli 1962 in te voegen, dient het voorgestelde artikel in elk geval herschreven te worden, om elke dubbelzinnigheid i.v.m. het voorwerp van het geding voor de vrederechter uit te sluiten.

Artikel 3

5. Volgens het voorgestelde artikel 16, § 1, van de wet van 26 juli 1962 zou voortaan alleen de onteigende partij voor de rechtbank van eerste aanleg de herziening kunnen vragen van de door de vrederechter voorlopig toegekende vergoeding. Het voorstel ontnemt m.a.w. aan de onteigende overheden, zoals de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de provincies, de gemeenten, de intercommunales en allerlei andere rechtspersonen, de mogelijkheid om de herziening te vragen van de door de vrederechter voorlopig vastgestelde vergoeding, wanneer deze overheden van oordeel zouden zijn dat het bedrag van die vergoeding te hoog is.

De vraag rijst of die regeling verenigbaar is met de Grondwet.

6. Artikel 16 van de Grondwet luidt als volgt:

"Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling."

Die bepaling biedt in de eerste plaats aan de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven⁴. De in de wet van 26 juli 1962 georganiseerde onteigeningsprocedure laat zelfs toe om op zeer korte tijd tot inbezitstelling van het onteigende goed over te gaan.

Daarnaast huldigt de genoemde grondwetsbepaling ook het beginsel van de "billijke en voorafgaande schadeloosstelling". Die schadeloosstelling is de prijs die de overheid moet betalen om over het goed van de onteigende te kunnen beschikken. Het gaat om een verplichting die in het belang van de onteigende is opgelegd.

⁽⁴⁾ Arbitragehof, nr. 16/97 van 25 maart 1997, overw. B.4.1.

Om "billijk" te zijn, moet de onteigeningsvergoeding even groot zijn als het bedrag dat moet worden betaald om zich een onroerend goed aan te schaffen van dezelfde waarde als het goed waarvan de onteigende wordt ontzet ⁵.

Dat de schadeloosstelling voorafgaandelijk moet worden betaald, betekent dat de onteigenaar pas in het bezit van het onteigende goed kan worden gesteld, wanneer blijkt dat hij de door de rechter vastgestelde vergoeding aan de onteigende heeft uitbetaald of te zijner beschikking heeft gesteld ⁶.

In het stelsel van de wet van 26 juli 1962 wordt door de vrederechter bij een eerste vonnis bij wijze van ruwe schatting een provisionele vergoeding bepaald. Zodra de onteigenaar dat bedrag gestort heeft in de Deposito- en Consignatiekas, mag hij het onteigende goed in bezit nemen. Met die regeling wordt tegemoet gekomen aan het grondwettelijk vereiste van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Ook al is de vergoeding slechts provisioneel, ze kan immers toch "billijk" geacht worden ⁷.

In een tweede vonnis bepaalt de vrederechter het bedrag van de onteigeningsvergoeding op een preciezere manier, op grond van een deskundigenverslag. Beide partijen kunnen vervolgens bij de rechtbank van eerste aanleg een vordering tot herziening van dat laatste bedrag instellen. Als blijkt dat de provisionele vergoeding meer bedraagt dan de werkelijk geleden schade, kan de onteigenaar de teveel gestorte bedragen terugvorderen. Er wordt aangenomen dat die mogelijkheid tot terugvordering niet in strijd is met het beginsel van de voorafgaande vergoeding van de werkelijk geleden schade ⁸.

De regeling vervat in de wet van 26 juli 1962, met inbegrip van de mogelijkheid voor beide partijen om de herziening te vragen van de voorlopig

(5) Arbitragehof, nr. 77/94 van 18 oktober 1994; Cass., 20 september 1979, Arr. Cass., 1979-80, 43 en, met conclusie procureur-generaal F. Dumon, Pas., 1980, I, 69.

(6) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 2002, 16^{de} uitg., pp. 291-292, nr. 275.

(7) R.v.St., afd. wetg., advies 7.954 van 14 juni 1962 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juli 1962, Parl. St., Senaat, 1961-62, nr. 277, (14), 20.

(8) Cass., 14 december 1995, Arr. Cass., 1995, nr. 548.

vastgestelde vergoeding, strookt aldus met artikel 16 van de Grondwet. Uit die grondwetsbepaling vloeit m.a.w. geen verplichting voort om de wet aan te passen, bijvoorbeeld in de zin van het voor advies voorgelegde voorstel.

7. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de wetgever kan oordelen dat het wenselijk is om aan de onteigende een ruimere bescherming te bieden dan die welke door de vigerende bepalingen van de wet van 26 juli 1962 wordt geboden. In beginsel beschikt de wetgever terzake over een ruime beoordelingsvrijheid. Hij mag echter geen maatregelen nemen die strijdig zijn met de Grondwet.

7.1. De voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat de onteigende overheid zich moet neerleggen bij de door de vrederechter voorlopig vastgestelde vergoeding. Daarmee wordt echter geen afbreuk gedaan aan de regeling die, ter bescherming van het algemeen belang, is vervat in artikel 16 van de Grondwet.

Er wordt immers in niets afgedaan aan de mogelijkheid voor de overheid om een goed te onteigenen en om het op een snelle manier in bezit te kunnen nemen.

Wat de billijke en voorafgaande schadeloosstelling betreft, wordt evenmin afgedaan aan het verplichte optreden van een rechter. Het is nog steeds de vrederechter die het bedrag van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling moet vaststellen, eerst bij wege van ruwe schatting, naderhand op grond van een deskundigenverslag. In zoverre de onteigenaar beschermd wordt door het optreden van een rechter⁹, blijft hij m.a.w. die bescherming genieten. De Grondwet vereist niet dat de wet voorziet in de mogelijkheid om enig rechtsmiddel aan te wenden tegen het vonnis van de vrederechter.

De voorgestelde regeling lijkt dus niet in strijd te komen met artikel 16 van de Grondwet.

7.2. Het volstaat niet om na te gaan of de voorgestelde wet verenigbaar is met artikel 16 van de Grondwet. Nu de voorgestelde regeling een onderscheid in het leven zou roepen tussen de onteigende - die de vordering tot herziening zou kunnen instellen - en de onteigenaar - die de bedoelde vordering niet zou kunnen instellen -, dient ook rekening

(9) De vraag of artikel 16 van de Grondwet in dit opzicht niet enkel de onteigende, maar ook de onteigenaar beschermt, behoeft geen antwoord, gelet op de conclusie waartoe de Raad van State zal komen.

te worden gehouden met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij o.m. de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

7.2.1. Het Arbitragehof aanvaardt dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen zich op de in de Grondwet gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie kunnen beroepen ¹⁰.

In zijn advies 29.180/3 van 27 april 1999 over het wetsvoorstel van de heren Suykens en Schoeters tot wijziging van artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, heeft de Raad van State de vraag opengelaten of openbare overheden zich niet enkel ten aanzien van andere overheden, maar ook ten aanzien van burgers op de voornoemde beginselen kunnen beroepen ¹¹.

De Raad van State meent dat het ook in het kader van het voorliggende advies niet nodig is om op die vraag een antwoord te geven. Zelfs indien een onteigenende overheid zich ten aanzien van de onteigende zou kunnen beroepen op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, lijkt het voorstel immers de toets aan de voornoemde beginselen te kunnen doorstaan. Zoals hierna uiteengezet zal worden, kan er voor het voorgestelde verschil in behandeling tussen onteigenende overheden en onteigenden immers een verantwoording gegeven worden.

⁽¹⁰⁾ Zie, bijv., Arbitragehof, nr. 13/91 van 28 mei 1991 (gelijke behandeling van de gemeenten, in vergelijking met elkaar); Arbitragehof, nr. 31/91 van 7 november 1991, overw. 2.B.2 en 2.B.3 (gelijke behandeling van de provincies, in vergelijking met elkaar); Arbitragehof, nr. 62/96 van 7 november 1996 (gelijke behandeling van de gemeenschappen en de gewesten, in vergelijking met de Staat); Arbitragehof, nr. 36/98 van 1 april 1998 (gelijke behandeling van de exploitanten van de onderscheiden nutsvoorzieningen); Arbitragehof, nr. 182/2002 van 11 december 2002 (gelijke behandeling van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de belastingadministratie van de Staat); Arbitragehof, nr. 14/2004 van 21 januari 2004 (gelijke behandeling van de intercommunales en de gemeenten); Arbitragehof, nr. 21/2004 van 4 februari 2004 (gelijke behandeling van de gemeenten, in vergelijking met elkaar).

⁽¹¹⁾ Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 1719/6, p. 3, nr. 1.1.
Er kan opgemerkt worden dat het in geen van de in de vorige noot vermelde zaken ging om de vraag of de overheid zich ten aanzien van burgers kon beroepen op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

7.2.2. Zoals door het Arbitragehof is erkend, "(stelt) de bij de wet van 26 juli 1962 georganiseerde onteigeningsprocedure ... geen partijen tegenover elkaar wier rechten van dezelfde aard zouden zijn. Doordat de onteigende de rechten uitoefent die verbonden zijn aan de privé-eigendom en de onteigenaar doeleinden van algemeen belang nastreeft, bestaat tussen de onteigende en de onteigenaar een objectief verschil" ¹².

7.2.3. In verband met de procedurele rechten van de onteigende en de onteigenaar, heeft het Arbitragehof de regeling vervat in de wet van 26 juli 1962 reeds tweemaal getoetst aan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het arrest nr. 77/94 van 18 oktober 1994 gaat over de vraag of de wet de onteigenaar eenzelfde recht mag toekennen als de onteigende om de herziening te vragen van de door de vrederechter voorlopig vastgestelde vergoeding. Volgens het Hof is de gelijke behandeling van ongelijke partijen in dit geval niet strijdig met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie:

"B.2.1. De bij de wet van 26 juli 1962 georganiseerde onteigeningsprocedure stelt geen partijen tegenover elkaar wier rechten van dezelfde aard zouden zijn. Doordat de onteigende de rechten uitoefent die verbonden zijn aan de privé-eigendom en de onteigenaar doeleinden van algemeen belang nastreeft, bestaat tussen de onteigende en de onteigenaar een objectief verschil. Dit neemt niet weg dat ten deze moet worden aangenomen dat de onteigende en de onteigenaar, elk handelend met het oog op de bescherming van een verschillend belang, met een mogelijke aanvraag tot herziening van de voorlopige onteigeningsvergoeding, minstens één zelfde doelstelling nastreven, namelijk de vaststelling van de billijke schadeloosstelling door de rechter. De gelijke behandeling van de onteigende en de onteigenaar door de wetgever in artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 vindt hierin een objectieve en redelijke verantwoording.

B.2.2. Daaruit kan weliswaar voortvloeien dat de uiteindelijk toegekende vergoeding lager ligt dan de voorlopige onteigeningsvergoeding. Het vereiste van de voorafgaande schadeloosstelling in artikel 16 van de Grondwet impliceert evenwel niet dat het bedrag van de schadeloosstelling vóór de inbezitstelling definitief en onherroepelijk moet zijn vastgesteld. De onteigende mag uit het vereiste van een voorafgaande schadeloosstelling niet het voordeel van een door de spoedeisende omstandigheden mogelijk verkeerdelijk tot stand gekomen onredelijk hoge voorlopige onteigeningsvergoeding putten. De schadeloosstelling dient immers tevens billijk te zijn, wat inhoudt dat de onteigeningsvergoeding even groot moet zijn als het bedrag dat moet worden betaald om zich een onroerend goed aan te schaffen van dezelfde waarde als het goed waarvan de onteigende wordt ontzet. Een onredelijk hoge onteigeningsvergoeding zou, evenzeer als een te lage schadeloosstelling, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie schenden.

⁽¹²⁾ Arbitragehof, nr. 77/94 van 18 oktober 1994, overw. B.2.1. Zie ook Arbitragehof, nr. 47/93 van 17 juni 1993, overw. B.3.

B.3. Door aan elk der partijen de mogelijkheid te bieden de herziening te verkrijgen van de voorlopige onteigeningsvergoeding - zij het in meer of in min - heeft de wetgever de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie niet miskend."

Eerder reeds, in het arrest nr. 47/93 van 17 juni 1993, had het Arbitragehof beslist dat de wet aan de onteigenaar zelfs een hogere rechtsbescherming mocht bieden dan aan de onteigende, meer bepaald wat het hoger beroep betreft tegen het eerste vonnis van de vrederechter:

"B.3. De bij de wet van 26 juli 1962 georganiseerde onteigeningsprocedure stelt geen partijen tegenover elkaar wier rechten van dezelfde aard zouden zijn: de buitenbezitstelling van (de onteigende) kan slechts geschieden ten bate van een overheid (de onteigenaar), en op voorwaarde dat zij door redenen van algemeen belang wordt gerechtvaardigd.

Tussen de onteigende en de onteigenaar bestaat derhalve een objectief verschil dat op redelijke wijze verantwoordt dat zij verschillend worden behandeld: de eerste oefent de rechten uit die aan de privé-eigendom zijn verbonden; de tweede moet doeleinden van algemeen nut nastreven. Precies dat verschil verklaart de bij artikel 16 van de Grondwet toegestane aantasting van het eigendomsrecht; dat artikel bepaalt: «Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemeenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.»

B.4. Dezelfde redenen kunnen verantwoorden dat, wanneer de onmiddellijke inbezitneming van het goed onontbeerlijk is, de onteigenaar een hogere rechtsbescherming geniet dan die welke de wet aan de onteigende toekent. In geval van hoogdringende omstandigheden, is het in overeenstemming met het doel van algemeen nut de onteigenaar toe te staan hoger beroep in te stellen tegen het vonnis dat zijn vordering meteen afwijst en aan de onteigende in dat stadium van de procedure ieder beroep te ontzeggen tegen het vonnis dat een dergelijk verzoek inwilligt."

Uit de aangehaalde arresten volgt dat het de wetgever is toegestaan de onteigenende overheden i.v.m. de vordering tot herziening op dezelfde wijze te behandelen als de onteigenden, en zelfs om de onteigenende overheden i.v.m. het hoger beroep een hogere rechtsbescherming dan de onteigenden te bieden. Uit die arresten mogen echter geen te ruime conclusies getrokken worden. Ze impliceren met name niet dat de onteigenaar en de onteigende, wat de vordering tot herziening betreft, noodzakelijk

op dezelfde wijze behandeld moeten worden. Er kunnen immers redenen zijn die een verantwoording kunnen bieden voor het maken van een onderscheid ¹³.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn m.a.w. geen absoluut beletsel voor het invoeren van een regeling als de voorgestelde. Zoals elke regeling die een verschil in het leven roept, zal deze echter verantwoord moeten worden.

7.2.4. Te dezen wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel uitvoerig uiteengezet dat de mogelijkheid voor de onteigenende overheid om de herziening te vorderen, tot gevolg kan hebben dat de onteigende na vele jaren een bedrag moet terugbetalen, vermeerderd met de intresten. In bepaalde gevallen zou de onteigende aldus verplicht kunnen worden om een bedrag terug te betalen dat hoger is dan de initieel toegekende vergoeding, hetgeen erop neerkomt dat de onteigening hem uiteindelijk geld kost.

In de onteigeningsprocedure oefent de onteigende rechten uit die aan de privé-eigendom zijn verbonden. De bescherming van die rechten, welke overigens tot de grondrechten behoren, vormt een wettig motief voor de overheid om een beperking te stellen aan het recht van de overheid om de door de vrederechter toegekende vergoeding te betwisten.

Aan de belangen van de onteigenaar wordt op die manier geen onevenredige afbreuk gedaan. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, blijft deze immers in staat om de onteigening door te voeren, en wordt de vergoeding hoe dan ook door een rechter vastgesteld (zie opmerking 7.1).

Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat de onteigenaar steeds het initiatiefrecht heeft. Hij is daarbij niet verplicht om gebruik te maken van de in de wet van 26 juli 1962 georganiseerde onteigeningsprocedure. Hij kan integendeel ook tot onteigening overgaan middels de onteigeningsprocedure van het gemeen recht, zijnde deze van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemene nutte. De onteigende daarentegen moet, wanneer de vrederechter het verzoek van de onteigenaar inwilligt en

⁽¹³⁾ R.v.St., afd. wetg., advies 29.180/3 van 27 april 1999 over het genoemde wetsvoorstel van de heren Suykens en Schoeters, Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 1719/6, p. 4.

zonder dat hij daarbij over enige beroepsmogelijkheid beschikt, de onteigening ondergaan.

De conclusie lijkt dan ook te zijn dat de wetgever zou kunnen oordelen dat een zo doeltreffend mogelijke bescherming van het eigendomsrecht van de onteigende het wenselijk maakt om de herzieningsprocedure voor te behouden aan de onteigende, terwijl het algemeen belang voldoende wordt beschermd door de procedure voor de vrederechter.

Het voorgestelde artikel 16, § 1, lijkt dan ook niet strijdig te zijn met enig grondwettelijk beginsel.

8. Uit de toelichting blijkt dat het niet de bedoeling is dat de onteigenaar bij wijze van tegenvordering de herziening zou kunnen vragen ¹⁴.

Alhoewel die conclusie allicht volgt uit de strekking van het voorstel, zou het omwille van de rechtszekerheid aanbeveling verdienen om zulks uitdrukkelijk in het voorgestelde artikel 16 te bepalen.

Artikel 4

9. Dit artikel strekt tot de opheffing van artikel 21 van de wet van 26 juli 1962. Dat artikel 21 heeft betrekking op de hypothese dat de onteigeningsvergoeding "in de loop van de procedure" wordt verminderd.

De aandacht moet erop gevestigd worden dat de voorgestelde vervanging van artikel 16 van de wet van 26 juli 1962 de regeling vervat in artikel 21 niet helemaal overbodig maakt. De vrederechter zou in zijn voorlopig vonnis de provisioneel toegekende vergoeding immers kunnen verminderen.

Het staat aan de Wetgevende Kamers om te oordelen of niet verder in een regeling m.b.t. de intresten in geval van terugbetaling van het teveel ontvangen bedrag voorzien moet worden.

⁽¹⁴⁾ Toelichting, pp. 17-18.

Artikel 5

10. Dit artikel strekt tot de opheffing van artikel 18, tweede lid, van de wet van 17 april 1835. De op te heffen bepaling heeft betrekking op de hypothese dat de onteigeningsvergoeding, vastgesteld door de rechtbank van eerste aanleg, in hoger beroep door het hof van beroep wordt verminderd.

Ook wat deze bepaling betreft, staat het aan de Wetgevende Kamers om te oordelen of niet verder in een regeling m.b.t. de intresten in geval van terugbetaling van het teveel ontvangen bedrag voorzien moet worden.

Artikel 6

11. Luidens dit artikel is de voorgestelde wet vanaf haar inwerkingtreding van toepassing op de hangende rechtsgedingen.

Deze bepaling lijkt een bevestiging in te houden van de algemene regel vervat in artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, naar luid waarvan nieuwe regels in verband met de rechtspleging onmiddellijk van toepassing zijn op hangende gedingen. Op grond van de algemene beginselen inzake de toepassing van de wet in de tijd, belet het voorgestelde artikel 6 niet dat een vordering tot herziening die, op het ogenblik van de inwerkingtreding van de voorgestelde wet, aanhangig is bij de rechtbank van eerste aanleg (of bij het hof van beroep), bij dat rechtscollege aanhangig blijft, ook al zou ze ingesteld zijn door een onteigenende overheid.

Indien de Wetgevende Kamers van deze algemene regel zouden willen afwijken, zou zulks uitdrukkelijk bepaald moeten worden.

Artikel 7

12. Volgens dit artikel kunnen onteigenden die in een procedure tot herziening, ingesteld na 1 januari 1972, veroordeeld zijn tot terugbetaling van de door de vrederechter toegekende onteigeningsvergoeding, of die in een dergelijke procedure "geen onderzoek van hun schade hebben verkregen" (lees: die geen nieuwe raming van het bedrag van de schade hebben verkregen ?), "de heropening van het dossier vragen".

Met die bepaling wordt afbreuk gedaan aan de bindende kracht van de vonnissen en arresten die sinds 1 januari 1972 op herziening zijn geweest. In zeer veel gevallen zal het daarbij gaan om vonnissen of arresten die inmiddels in kracht van gewijsde zijn gegaan.

Zoals het Arbitragehof heeft overwogen, is er een fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde dat inhoudt dat rechterlijke beslissingen niet gewijzigd kunnen worden dan ingevolge de aanwending van rechtsmiddelen¹⁵. Het bij wet creëren van de mogelijkheid om gedingen te heropenen, brengt een ernstige verstoring van de rechtszekerheid met zich. Een dergelijke maatregel kan dan ook enkel om zeer uitzonderlijke redenen worden aangenomen. Zulks klemmt te dezen des te meer, nu de mogelijkheid om gedingen te heropenen slaat op vonnissen en arresten die tot meer dan dertig jaar geleden zijn geweest.

Te dezen wordt in de toelichting nauwelijks uiteengezet welke redenen zouden kunnen verantwoorden dat alle in artikel 7 bedoelde procedures op herziening voor heropening vatbaar gemaakt worden. Integendeel, in de toelichting gaat het vooral om de onteigenden die, ten gevolge van de verplichting om intresten te betalen op het terug te betalen bedrag, uiteindelijk nauwelijks iets overhouden van de onteigeningsvergoeding¹⁶, terwijl het in de tekst van het voorstel gaat om een veel ruimere categorie van onteigenden. Voor zoveel nodig kan ook opgemerkt worden dat de beschouwingen i.v.m. de budgettaire weerslag van de voorgestelde maatregel¹⁷ op zich uiteraard geen verantwoording kunnen bieden voor het nemen van die maatregel zelf.

Indien geen deugdelijke verantwoording gegeven kan worden, dient artikel 7 uit het voorstel te worden weggelaten, of minstens te worden vervangen door een heel andere overgangsbepaling.

13. Subsidiair worden i.v.m. artikel 7 nog de volgende opmerkingen gemaakt.

⁽¹⁵⁾ Zie, o.m., Arbitragehof, nr. 25/90 van 5 juli 1990, overw. 9.B.3.

⁽¹⁶⁾ Zie met name de toelichting, pp. 9-11.

⁽¹⁷⁾ Zie de toelichting, p. 20.

13.1. Om te beginnen is het niet duidelijk waarom de datum van 1 januari 1972 als richtdatum wordt gehanteerd.

Volgens de toelichting is 1972 het jaar waarin op bijna systematische wijze de onteigenaars de herziening hebben aangevraagd ¹⁸. Die vaststelling neemt echter niet weg dat reeds vóór 1972 vorderingen tot herziening ingesteld konden worden, en dat het niet uitgesloten is dat sommige van die vorderingen voor de betrokken onteigenden even ongunstige gevolgen hebben veroorzaakt als die welke sinds 1972 aanhangig zijn gemaakt.

In de toelichting wordt voorts melding gemaakt van een arrest van het Hof van Cassatie van 15 april 1972, dat geoordeeld zou hebben dat bij de onteigening van landbouwgronden de forfaitaire methode (d.w.z. de methode gebaseerd op het inkomensverlies dat effectief aan de belastingadministratie werd gemeld) een juiste methode kan zijn om de schade van de onteigende te begroten, met alle negatieve gevolgen vandien voor de onteigende ¹⁹. De Raad van State heeft echter geen arrest van die datum over de onteigeningsvergoeding kunnen terugvinden ²⁰. Overigens lijkt de datum waarop een arrest van het Hof van Cassatie wordt uitgesproken niet pertinent, wanneer het erop aankomt te bepalen vanaf welk ogenblik partijen in andere procedures de heropening van het geding kunnen vragen.

Indien er werkelijk zeer uitzonderlijke redenen zouden zijn om de heropening van procedures toe te staan, lijkt er geen reden om de procedures vóór 1972 van het voordeel van de heropening uit te sluiten.

13.2. Volgens het voorstel krijgen de onteigenden het recht om "de heropening van het dossier (te) vragen".

(18) Toelichting, p. 19.

(19) Ibid.

(20) In de toelichting wordt verwezen naar een bijdrage van F. Van Laer en L. Lamine, "Enkele bijzondere vraagstukken in verband met de wetgeving betreffende de onteigeningen ten algemenen nutte", *Jura Falconis*, 1990-91, (111), 121. In die bijdrage wordt niet verwezen naar een arrest van 15 april 1972, maar naar een van 27 januari 1989 (Arr. Cass., 1988-89, nr. 315); bovendien wordt toegegeven dat het Hof van Cassatie zich in dat arrest niet zelf uitspreekt over het geoorloofd karakter van de forfaitaire raming van de bedrijfsschade (p. 123).

Het procesrecht kent niet de figuur van de "heropening van het dossier". Er zou nader bepaald moeten worden wat bedoeld wordt.

De aandacht wordt er voorts op gevestigd dat, als een herzieningsprocedure opnieuw geopend zou worden, er geen enkele reden is om aan te nemen dat de rechter in de nieuwe procedure tot een andere beslissing zou komen dan de rechter die de oorspronkelijke beslissing op herziening heeft gewezen. Aan de regels van materieel recht wordt immers door het voorstel niets gewijzigd.

De vraag rijst dan ook of het voorgestelde artikel 7 wel aan de bedoeling van de indiener beantwoordt.

13.3. Volgens het voorstel dient het verzoek tot heropening van de procedure te worden ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg.

De vraag rijst of de rechtbank ook bevoegd is om de herzieningsprocedure over te doen als in de oorspronkelijke herzieningsprocedure de eindbeslissing is gewezen door het hof van beroep.

13.4. Tenslotte wordt bepaald dat de "heropening van het dossier" gevraagd kan worden "via de procedure van de artikelen 3 en 4 van deze wet".

Het is niet duidelijk wat met de verwijzing naar de artikelen 3 en 4 van de voorgestelde wet bedoeld wordt. Die artikelen bevatten een louter wijzigende bepaling (artikel 3) en een opheffingsbepaling (artikel 4). Zelfs indien het de bedoeling zou zijn om te verwijzen naar de bepalingen van de wet van 26 juli 1962 die bij artikel 3 vervangen worden, zou het nog niet mogelijk zijn om uit te maken welke procedureregels bedoeld worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.435/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 22 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé au 5 mars 2004, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 10 février 2004, 17 février 2004 et 2 mars 2004, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence du législateur fédéral, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de la proposition.

*
* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition soumise pour avis vise en premier lieu à remplacer l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (article 3 de la proposition). Actuellement, l'article 16 dispose que tant l'exproprié que l'expropriant peuvent demander la révision des indemnités que le juge de paix a allouées "provisoirement"; en ce qui concerne l'exproprié, l'action en révision peut être également fondée sur l'irrégularité de l'expropriation. Selon la proposition, seul l'exproprié pourrait encore, désormais, intenter une action en révision fondée sur l'irrégularité de l'expropriation ou sur l'évaluation, jugée trop faible, du préjudice causé par l'expropriation; l'autorité expropriante, en revanche, ne pourrait plus utiliser cette voie de recours. Par ailleurs, si l'action en révision d'une manière générale sera instruite conformément aux règles du Code judiciaire, à l'exception de l'article 723, § 1^{er} ¹, l'évaluation du préjudice causé par l'expropriation se fera selon la procédure prévue aux articles 7 à 10 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ².

(1) L'article 723, § 1^{er}, du Code judiciaire concerne l'envoi du dossier de la procédure par le greffier d'une instance inférieure au greffier d'une instance supérieure, devant laquelle une voie de recours a été utilisée.

(2) Les articles 7 à 10 de la loi du 17 avril 1835 contiennent des règles concernant l'expertise à ordonner par le tribunal.

En outre, la proposition insère un article 3*bis* dans la loi susvisée du 26 juillet 1962. Selon cet article, l'action initiale de l'expropriant a pour objet de déterminer l'indemnité juste, intégrale et préalable visée à l'article 16 de la Constitution (article 2 de la proposition) ³.

Par ailleurs, la proposition abroge l'article 21 de la loi du 26 juillet 1962 (article 4 de la proposition). Cette disposition légale prévoit l'obligation pour l'exproprié de rembourser une partie de l'indemnité perçue, majorée d'intérêts, dans le cas où l'indemnité d'expropriation a été diminuée au cours de procédure. Dès lors que l'autorité expropriante ne peut tenter une action en révision, il n'apparaît pas nécessaire, selon l'auteur de la proposition, d'encore prendre en compte l'hypothèse d'une diminution de l'indemnité.

L'article 18, alinéa 2, de la loi du 17 avril 1835 serait également abrogé (article 5 de la proposition). Cette disposition légale concerne, elle aussi, l'obligation de remboursement du trop-perçu, majoré d'intérêts, en l'occurrence dans l'hypothèse où le montant de l'indemnité d'expropriation accordé en première instance (par le tribunal de première instance) est diminué en appel (par la cour d'appel).

Enfin, la proposition prévoit que la loi proposée s'applique aux litiges pendants dès son entrée en vigueur (article 6). Les expropriés qui, par une procédure en révision, introduite après le 1^{er} janvier 1972, ont été condamnés au remboursement des indemnités d'expropriation allouées par le juge de paix, ou qui n'ont pas obtenu en révision l'évaluation du préjudice subi, se voient en outre offrir la faculté de demander, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi proposée, la réouverture du dossier (article 7) au tribunal de première instance où l'action en révision a été examinée.

⁽³⁾ Selon l'auteur de la proposition, il est fait référence à l'article 16 de la Constitution afin de souligner que cet article "accorde unilatéralement aux Belges le droit de recevoir une indemnité préalable, juste et intégrale en cas d'expropriation". En revanche, "l'expropriant ne peut se fonder sur cet article pour ne pas payer davantage que cette indemnité juste et intégrale" (commentaire de la proposition, Doc. parl., Sénat, 2003-04, n° 371/1, p. 13).

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

3. Cette disposition fait référence à juste titre à l'article 78 de la Constitution.

Article 2

4. Suivant l'article 3*bis*, proposé, de la loi du 26 juillet 1962, l'action de l'expropriant a pour objet de déterminer l'indemnité juste, intégrale et préalable visée à l'article 16 de la Constitution.

Cette disposition prête à confusion, dès lors qu'elle suggère que le juge de paix ne pourrait plus statuer sur la régularité et la légitimité de l'expropriation elle-même. Cependant, il ne paraît pas être dans l'intention de l'auteur de la proposition de limiter la juridiction du juge de paix sur ce point: l'article 7 de la loi, qui précise ce sur quoi le juge de paix doit statuer, n'est en effet pas modifié.

Le Conseil d'État se demande si l'article 3*bis* proposé est bien nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Si les Chambres législatives jugeraient néanmoins utile d'insérer une disposition dans ce sens dans la loi du 26 juillet 1962, il y aurait lieu en tout cas de réécrire l'article proposé, afin d'exclure toute ambiguïté quant à l'objet du litige devant le juge de paix.

Article 3

5. Selon l'article 16, § 1^{er}, proposé, de la loi du 26 juillet 1962, seule la partie expropriée pourrait désormais demander, devant le tribunal de première instance, la révision de l'indemnité provisoire accordée par le juge de paix. En d'autres termes, la proposition prive les autorités expropriantes, telles que l'État fédéral, les communautés et les régions, les provinces, les communes, les intercommunales ainsi que d'autres personnes morales de natures diverses, de la faculté de demander la révision de l'indemnité provisoire fixée par le juge de paix lorsque ces autorités sont d'avis que le montant de cette indemnité est trop élevé.

La question se pose de savoir si ce système est compatible avec la Constitution.

6. L'article 16 de la Constitution dispose:

"Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité."

Cette disposition offre en premier lieu aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies normales du transfert de propriété ⁴. La procédure d'expropriation organisée par la loi du 26 juillet 1962 permet même de procéder en très peu de temps à l'envoi en possession du bien exproprié.

Par ailleurs, la disposition constitutionnelle susvisée consacre aussi le principe de "l'indemnité juste et préalable". Cette indemnité est le prix que les pouvoirs publics doivent payer pour pouvoir disposer du bien de l'exproprié. Il s'agit d'une obligation imposée dans l'intérêt de l'exproprié.

Pour être "juste", l'indemnité d'expropriation doit correspondre au montant à payer en vue d'acquérir un bien immobilier ayant la même valeur que le bien dont est privé l'exproprié ⁵.

Le fait que l'indemnité doive être payée préalablement implique que l'expropriant ne peut être mis en possession du bien exproprié que lorsqu'il s'avère qu'il a versé à l'exproprié l'indemnité fixée par le juge ou qu'il a mise celle-ci à sa disposition ⁶.

(4) Cour d'arbitrage, n° 16/97 du 25 mars 1997, cons. B.4.1.

(5) Cour d'arbitrage, n° 77/94 du 18 octobre 1994; Cass., 20 septembre 1979, avec conclusions du procureur général F. Dumon, Pas., 1980, I, 69.

(6) A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 2002, 16^e éd., pp. 291-292, n° 275.

Dans le système de la loi du 26 juillet 1962, le juge de paix fixe dans un premier jugement par voie d'évaluation sommaire le montant de l'indemnité provisionnelle. Dès que l'expropriant a déposé ce montant à la Caisse des dépôts et consignations, il peut prendre possession du bien exproprié. Ce règlement satisfait à l'exigence constitutionnelle de l'indemnité juste et préalable. Même si l'indemnité n'est que provisionnelle, elle peut, en effet, être néanmoins réputée "juste" ⁷.

Dans un second jugement, le juge de paix fixe le montant de l'indemnité d'expropriation avec davantage de précision, sur la base d'un rapport d'experts. Les deux parties peuvent ensuite introduire une demande en révision de ce dernier montant auprès du tribunal de première instance. S'il s'avère que l'indemnité provisionnelle excède le dommage réellement subi, l'expropriant peut réclamer le remboursement du montant excédentaire qui a été versé. Il est admis que cette faculté de récupération n'est pas contraire au principe de l'indemnisation préalable du dommage réellement subi ⁸.

Le régime contenu dans la loi du 26 juillet 1962, en ce compris la possibilité pour les deux parties de demander la révision de l'indemnité fixée provisoirement, est, ce faisant, conforme à l'article 16 de la Constitution. En d'autres termes, cette disposition constitutionnelle n'implique pas l'obligation d'adapter la loi, par exemple dans le sens de la proposition soumise pour avis.

7. Cela n'empêche évidemment pas que le législateur puisse juger souhaitable d'offrir à l'exproprié une protection plus grande que celle offerte par les dispositions en vigueur de la loi du 26 juillet 1962. En principe, le législateur dispose d'une grande liberté d'appréciation en la matière. Il ne peut toutefois pas prendre des mesures qui se heurtent à la Constitution.

7.1. Le régime proposé a pour effet que l'autorité expropriante doit accepter l'indemnité provisoire fixée par le juge de paix. Il n'est toutefois pas porté atteinte pour autant à la règle prescrite par l'article 16 de la Constitution afin de préserver l'intérêt général.

⁽⁷⁾ C.E., section de législation, avis 7.954 du 14 juin 1962 sur le projet qui a donné lieu à la loi du 26 juillet 1962, Doc. parl., Sénat, 1961-62, n° 277, (14), 20.

⁽⁸⁾ Cass., 14 décembre 1995, Bull., 1995, n° 548.

En effet, la faculté qu'a l'autorité d'exproprier un bien et d'en prendre rapidement possession n'est nullement affectée.

En ce qui concerne l'indemnité juste et préalable, l'intervention obligatoire d'un juge ne s'en trouve pas non plus affectée. Il appartient toujours au juge de paix de fixer le montant de l'indemnité juste et préalable, tout d'abord par voie d'évaluation sommaire, ensuite sur la base d'un rapport d'expertise. En d'autres termes, l'expropriant continue à bénéficier de cette protection dans la mesure où il est protégé par l'intervention d'un juge ⁹. La Constitution ne requiert pas que la loi prévoie une voie de recours contre le jugement du juge de paix.

Le régime proposé ne paraît donc pas se heurter à l'article 16 de la Constitution.

7.2. Il ne suffit pas de vérifier si la loi proposée se concilie avec l'article 16 de la Constitution. Dès lors que le régime proposé ferait une distinction entre l'exproprié - qui pourrait introduire la demande en révision - et l'expropriant - qui ne pourrait pas intenter pareille action -, il faut également tenir compte des principes d'égalité et de non-discrimination garantis notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution.

7.2.1. La Cour d'arbitrage admet que les personnes morales de droit public peuvent également invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par la Constitution ¹⁰.

(9) La question de savoir si, à cet égard, l'article 16 de la Constitution protège non seulement l'exproprié, mais aussi l'expropriant, n'appelle pas de réponse vu la conclusion à laquelle le Conseil d'État aboutira.

(10) Voir, par ex., Cour d'arbitrage, n° 13/91 du 28 mai 1991 (égalité de traitement des communes par comparaison entre elles); Cour d'arbitrage, n° 31/91 du 7 novembre 1991, cons. 2.B.2 et 2.B.3 (égalité de traitement des provinces par comparaison entre elles); Cour d'arbitrage, n° 62/96 du 7 novembre 1996 (égalité de traitement des communautés et des régions par comparaison à l'État); Cour d'arbitrage, n° 36/98 du 1^{er} avril 1998 (égalité de traitement des exploitants des divers équipements d'utilité publique); Cour d'arbitrage, n° 182/2002 du 11 décembre 2002 (égalité de traitement de l'Office national de sécurité sociale et de l'administration fiscale de l'État); Cour d'arbitrage, n° 14/2004 du 21 janvier 2004 (égalité de traitement des intercommunales et des communes); Cour d'arbitrage, n° 21/2004 du 4 février 2004 (égalité de traitement des communes par comparaison entre elles).

Dans son avis 29.180/3 du 27 avril 1999 sur une proposition de loi de MM. Suykens et Schoeters modifiant l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, le Conseil d'État a laissé ouverte la question de savoir si des autorités publiques peuvent se prévaloir des principes précités non seulement à l'égard d'autres autorités, mais aussi des citoyens ¹¹.

Le Conseil d'État estime que dans le cadre du présent avis, non plus, il n'est pas nécessaire de répondre à cette question. En effet, même si une autorité expropriante pouvait se prévaloir des principes d'égalité et de non-discrimination envers l'exproprié, la proposition paraît pouvoir supporter la confrontation à ces principes. En effet, ainsi qu'il sera exposé ci-après, la différence de traitement proposée entre les autorités expropriantes et les expropriés peut se justifier.

7.2.2. Comme le reconnaît la Cour d'arbitrage, "la procédure d'expropriation organisée par la loi du 26 juillet 1962 n'oppose pas des parties dont les droits seraient de même nature. Dès lors que l'exproprié exerce les droits liés à la propriété privée et que l'expropriant poursuit des buts d'intérêt général, il existe entre l'exproprié et l'expropriant une différence objective" ¹².

7.2.3. En ce qui concerne les droits de l'exproprié et de l'expropriant en matière de procédure, la Cour d'arbitrage a déjà confronté à deux reprises les dispositions de la loi du 26 juillet 1962 aux principes d'égalité et de non-discrimination.

L'arrêt n° 77/94 du 18 octobre 1994 examine la question de savoir si la loi peut accorder à l'expropriant un même droit qu'à l'exproprié pour demander la révision de l'indemnité provisoire fixée par le juge de paix. La Cour estime que, dans ce cas, le traitement égal de parties inégales n'est pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination:

(11) Doc. parl., Chambre, 1998-99, n° 1719/6, p. 3, n° 1.1.
On peut observer que dans aucune des affaires mentionnées dans la note précédente, il n'était question de savoir si l'autorité pouvait invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard de citoyens.

(12) Cour d'arbitrage, n° 77/94 du 18 octobre 1994, cons. B.2.1. Voir également Cour d'arbitrage, n° 47/93 du 17 juin 1993, cons. B.3.

"B.2.1. La procédure d'expropriation organisée par la loi du 26 juillet 1962 n'oppose pas des parties dont les droits seraient de même nature. Dès lors que l'exproprié exerce les droits liés à la propriété privée et que l'expropriant poursuit des buts d'intérêt général, il existe entre l'exproprié et l'expropriant une différence objective. Cela n'empêche pas qu'il faille admettre, en l'espèce, qu'en demandant, le cas échéant, la révision de l'indemnité d'expropriation provisoire, l'exproprié et l'expropriant, tout en agissant en vue de la défense d'intérêts différents, poursuivent cependant un seul et même but, à savoir la fixation par le juge de la juste indemnité. Les traitements identiques de l'exproprié et de l'expropriant inscrits par le législateur à l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 trouvent en cela leur justification objective et raisonnable.

B.2.2. Sans doute peut-il en résulter que l'indemnité finalement accordée soit inférieure à l'indemnité provisoire. La condition de l'indemnité préalable figurant à l'article 16 de la Constitution n'implique toutefois pas que le montant de l'indemnité doive être fixé définitivement et irrévocablement avant la prise de possession. L'exproprié ne saurait puiser dans la condition de l'indemnisation préalable l'avantage d'une indemnité d'expropriation provisoire déraisonnablement élevée qui aurait été fixée éventuellement à tort à cause de l'extrême urgence. L'indemnité d'expropriation doit en effet également être juste, ce qui implique qu'elle doit correspondre au montant à payer en vue d'acquérir un immeuble ayant la même valeur que le bien dont est privé l'exproprié. Une indemnité déraisonnablement élevée violerait, tout autant qu'une indemnité trop basse, les principes d'égalité et de non-discrimination.

B.3. En permettant à chacune des parties d'obtenir la révision de l'indemnité provisoire - qu'elle soit augmentée ou qu'elle soit diminuée -, le législateur n'a pas méconnu les principes d'égalité et de non-discrimination."

Auparavant déjà, dans l'arrêt n° 47/93 du 17 juin 1993, la Cour d'arbitrage avait décidé que la loi pouvait même offrir une plus grande protection juridique à l'expropriant qu'à l'exproprié, notamment en ce qui concerne l'appel contre le premier jugement du juge de paix:

"B.3. La procédure d'expropriation organisée par la loi du 26 juillet 1962 n'oppose pas des parties dont les droits seraient de même nature: la dépossession (de l'exproprié) ne peut se faire qu'au profit d'une autorité publique (l'expropriant) et à condition qu'elle soit justifiée par des raisons d'intérêt général.

Il existe donc, entre l'exproprié et l'expropriant, une différence objective justifiant raisonnablement qu'ils soient traités différemment: le premier exerce les droits attachés à la propriété privée; le second doit poursuivre des fins d'utilité publique. C'est cette différence qui explique l'atteinte au droit de propriété permise par l'article 16 de la Constitution, selon lequel «nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.»

B.4. Les mêmes raisons peuvent justifier que, lorsque la prise de possession immédiate du bien est indispensable, l'expropriant bénéficie d'une protection juridique supérieure à celle que la loi accorde à l'exproprié. En cas d'extrême urgence, il est conforme au but d'utilité publique poursuivi de permettre à l'expropriant d'interjeter appel du jugement qui le déboute d'emblée de sa demande et de priver l'exproprié, à ce stade de la procédure, de tout recours contre le jugement qui accueille une telle demande."

Il résulte des arrêts cités qu'il est permis au législateur de traiter les autorités expropriantes et les expropriés de manière identique en ce qui concerne la demande de révision et même d'offrir aux premières une plus grande protection juridique qu'aux seconds en ce qui concerne l'appel. Il ne faudrait toutefois pas tirer des conclusions trop extensives de ces arrêts. Ils n'impliquent notamment pas que l'expropriant et l'exproprié doivent nécessairement être traités pareillement en ce qui concerne l'action en révision. En effet, il peut exister des motifs justifiant l'établissement d'une distinction ¹³.

En d'autres termes, les articles 10 et 11 de la Constitution ne constituent pas un obstacle absolu à l'instauration d'un système tel que celui qui est proposé. À l'instar de tout régime qui établit une distinction, il lui faudra toutefois être justifié.

7.2.4. En l'occurrence, les développements qui accompagnent la proposition de loi expliquent amplement que la faculté qu'a l'autorité expropriante de demander la révision peut avoir pour effet que l'exproprié doive, après de nombreuses années, rembourser un montant majoré d'intérêts. Dans certains cas, l'exproprié pourrait ainsi se voir contraint de rembourser un montant supérieur à l'indemnité initialement allouée, ce qui signifierait que l'expropriation lui coûterait finalement de l'argent.

Dans la procédure d'expropriation, l'exproprié exerce des droits qui sont liés à la propriété privée. La protection de ces droits, qui sont au demeurant des droits fondamentaux, constitue un motif légitime pour l'autorité de limiter son droit à contester l'indemnité accordée par le juge de paix.

(13) C.E., section de législation, avis 29.180/3 du 27 avril 1999 sur la proposition de loi précitée de MM. Suykens et Schoeters, Doc. parl., Chambre, 1998-99, n° 1719/6, p. 4.

De cette façon, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée aux intérêts de l'expropriant. En effet, ainsi qu'on l'a déjà noté ci-dessus, il garde la faculté d'effectuer l'expropriation et l'indemnité est de toute façon fixée par un juge (voir l'observation 7.1).

En outre, il faut garder à l'esprit que l'expropriant a toujours le droit d'initiative. À cet égard, il n'est pas obligé de recourir à la procédure d'expropriation organisée par la loi du 26 juillet 1962. Au contraire, il peut également procéder à l'expropriation en ayant recours à la procédure d'expropriation prévue par le droit commun, à savoir celle organisée par la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Par contre, lorsque le juge de paix accueille la demande de l'expropriant, l'exproprié doit se soumettre à l'expropriation, sans aucune possibilité de recours.

Il semble dès lors devoir en être conclu que le législateur pourrait estimer qu'une protection aussi efficace que possible du droit de propriété de l'exproprié requiert de réserver la procédure de révision à ce dernier, l'intérêt général étant suffisamment préservé par la procédure devant le juge de paix.

L'article 16, § 1^{er}, proposé, ne semble dès lors se heurter à aucun principe constitutionnel.

8. Il ressort des développements que l'intention n'est pas de permettre à l'expropriant de demander la révision par la voie d'une demande reconventionnelle ¹⁴.

Bien que cette conclusion résulte assurément de la portée de la proposition, il est recommandé, par souci de la sécurité juridique, de l'énoncer expressément dans l'article 16 proposé.

⁽¹⁴⁾ Développements, pp. 17-18.

Article 4

9. Cet article vise l'abrogation de l'article 21 de la loi du 26 juillet 1962. Cet article 21 concerne l'hypothèse dans laquelle l'indemnité d'expropriation est diminuée "au cours de la procédure".

Il convient de relever que le remplacement proposé de l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 ne rend pas les dispositions de l'article 21 tout à fait superflues. En effet, dans son jugement provisoire, le juge de paix pourrait diminuer l'indemnité accordée à titre provisionnel.

Il appartiendra aux Chambres législatives de juger s'il ne faudrait pas continuer à prévoir un règlement des intérêts en cas de remboursement du trop-perçu.

Article 5

10. Cet article vise l'abrogation de l'article 18, alinéa 2, de la loi du 17 avril 1835. La disposition à abroger concerne l'hypothèse dans laquelle l'indemnité d'expropriation, fixée par le tribunal de première instance, est diminuée en appel par la cour d'appel.

En ce qui concerne cette disposition également, il appartiendra aux Chambres législatives de juger s'il ne faudrait pas continuer à prévoir un règlement des intérêts en cas de remboursement du trop-perçu.

Article 6

11. Aux termes de cet article, la loi proposée s'appliquera dès son entrée en vigueur aux litiges pendants.

Cette disposition semble être une confirmation de la règle générale inscrite à l'article 3 du Code judiciaire, selon lequel les nouvelles règles concernant la procédure sont applicables immédiatement aux procès en cours. En vertu des principes généraux

.../...

régissant l'application de la loi dans le temps, l'article 6 proposé n'empêche pas qu'une demande en révision qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi proposée, est pendante devant le tribunal de première instance (ou devant la cour d'appel), le reste auprès de cette juridiction, même si elle a été introduite par une autorité expropriante.

Si les Chambres législatives entendaient déroger à cette règle générale, elles devraient l'indiquer expressément.

Article 7

12. Selon cet article, les expropriés qui, par une procédure en révision introduite après le 1^{er} janvier 1972, ont été condamnés au remboursement des indemnités d'expropriation allouées par le juge de paix ou qui "n'ont pas obtenu, dans une telle procédure, l'évaluation du préjudice subi" (lire: qui n'ont pas obtenu une nouvelle évaluation du montant du préjudice ?), peuvent demander "la réouverture du dossier".

Cette disposition porte atteinte à la force obligatoire des jugements et arrêts prononcés sur révision depuis le 1^{er} janvier 1972. Dans de très nombreux cas, il s'agira de jugements ou d'arrêts qui, entre-temps, sont passés en force de chose jugée.

Comme l'a considéré la Cour d'arbitrage, il existe un principe fondamental de l'ordre juridique belge selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en oeuvre de voies de recours ¹⁵. La création, par une loi, de la possibilité de rouvrir des instances perturbe sérieusement la sécurité juridique. Pareille mesure ne peut dès lors être admise que pour des motifs tout à fait exceptionnels, d'autant qu'en l'occurrence cette possibilité concerne des jugements et des arrêts qui ont été prononcés jusqu'il y a plus de trente ans.

En l'espèce, les développements sont relativement succincts quant aux motifs qui pourraient justifier que toutes les procédures en révision visées à l'article 7 soient susceptibles d'être rouvertes. Au contraire, ils évoquent surtout les expropriés qui, à la suite de l'obligation de payer des intérêts sur le montant à restituer, ne gardent, en

⁽¹⁵⁾ Voir, entre autres, Cour d'arbitrage, n° 25/90 du 5 juillet 1990, cons. 9.B.3.

définitive, pas grand chose de l'indemnité d'expropriation ¹⁶, alors qu'il s'agit dans le texte de la proposition, d'une catégorie beaucoup plus large d'expropriés. À toutes fins utiles, il peut également être relevé que les considérations concernant l'impact budgétaire de la mesure proposée ¹⁷ ne peuvent évidemment pas justifier en soi la décision d'arrêter la mesure elle-même.

Si aucune justification adéquate ne peut être donnée, il faudra distraire l'article 7 de la proposition ou, à tout le moins, le remplacer par une disposition transitoire tout autre.

13. À titre subsidiaire, l'article 7 appelle encore les observations suivantes.

13.1 Pour commencer, on n'aperçoit pas la raison pour laquelle la date du 1^{er} janvier 1972 a été choisie comme date de référence.

Selon les développements, 1972 est l'année au cours de laquelle les expropriants ont quasi systématiquement demandé la révision ¹⁸. Il n'en demeure pas moins que des demandes en révision pouvaient être introduites dès avant 1972 et qu'il n'est pas exclu que certaines de ces demandes ont eu, pour les expropriés concernés, des conséquences aussi néfastes que celles qui ont été introduites depuis 1972.

Les développements indiquent en outre que dans un arrêt du 15 avril 1972, la Cour de cassation aurait jugé qu'en cas d'expropriation de terres arables, la méthode forfaitaire (c'est-à-dire la méthode fondée sur la perte de revenus effectivement déclarée à l'administration fiscale) peut être une méthode correcte pour évaluer le préjudice subi par l'exproprié, avec toutes les conséquences négatives que cela entraîne pour ce dernier ¹⁹. Le Conseil d'État n'a toutefois pu retrouver d'arrêt de cette date sur l'indemnité

(16) Voyez notamment les développements, pp. 9-11.

(17) Voyez les développements, p. 20.

(18) Développements, p. 19.

(19) Ibid.

d'expropriation ²⁰. La date à laquelle un arrêt de la Cour de cassation est rendu paraît au demeurant sans pertinence lorsqu'il s'agit de déterminer le moment à partir duquel des parties à d'autres procédures peuvent demander la réouverture de l'instance.

S'il existe vraiment des motifs tout à fait exceptionnels pour autoriser la réouverture de procédures, il ne semble y avoir aucun motif d'exclure les procédures antérieures à 1972 du bénéfice de la réouverture.

13.2. Selon la proposition, les expropriés ont le droit de "demander ... la réouverture du dossier".

Le droit procédural ne connaît pas la notion de "réouverture du dossier". Il conviendrait de préciser ce qu'il en est.

Il faut souligner en outre que, si une procédure en révision est à nouveau ouverte, rien ne permet de supposer que le juge parviendrait, dans la nouvelle procédure, à une décision différente de celle du juge qui a prononcé la décision en révision initiale. En effet, la proposition ne modifie en rien les règles de droit matériel.

La question se pose dès lors de savoir si l'article 7 proposé correspond effectivement à l'intention de l'auteur.

13.3. Selon la proposition, la demande en réouverture de la procédure doit être introduite auprès du tribunal de première instance.

La question se pose de savoir si le tribunal est également compétent pour recommencer la procédure en révision si, dans la procédure en révision initiale, la décision finale a été prononcée par la cour d'appel.

⁽²⁰⁾ Les développements font référence à un article de F. Van Laer et L. Lamine, "Enkele bijzondere vraagstukken in verband met de wetgeving betreffende de onteigeningen ten algemenen nutte", Jura Falconis, 1990-91, (111), 121. Cet article fait référence à un arrêt, non pas du 15 avril 1972, mais bien du 27 janvier 1989 (Bull., 1989, p. 571); en outre, il admet que la Cour de cassation ne se prononce pas elle-même dans cet arrêt sur le caractère licite de l'évaluation forfaitaire du préjudice économique (p. 123).

13.4. Enfin, il est prévu que la "réouverture du dossier" peut être demandée "selon la procédure prévue aux articles 3 et 4".

La portée de la référence aux articles 3 et 4 de la loi proposée n'est pas claire. Ces articles comprennent une simple disposition modificative (article 3) ainsi qu'une disposition abrogatoire (article 4). Même si l'intention était de faire référence aux dispositions de la loi du 26 juillet 1962 qui sont remplacées par l'article 3, il ne serait pas pour autant possible de déterminer les règles de procédure qui sont visées.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT