

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 40.025/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 40.025/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 maart 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, 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 algemene nutte" heeft op 21 maart 2006 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 13 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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", a donné le 21 mars 2006 l'avis suivant:

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 steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, 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 ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte.

Er wordt voorzien in de verplichting voor de onteigenaar om aan de eigenaars en de vruchtgebruikers een bod te doen met betrekking tot de billijke vergoeding van de onteigeningsschade en om daarover te onderhandelen met de betrokkenen vooraleer een procedure kan worden ingeleid bij de vrederechter. Een afschrift van de aangetekende brief waarin dat bod is vervat ², moet worden gevoegd bij het verzoekschrift waarmee de procedure wordt ingeleid en bij de dagvaarding vanwege de onteigenaar, gericht aan de eigenaars en de vruchtgebruikers. De verplichting om vooraf te onderhandelen met de betrokkenen en een bod te formuleren, kan nu reeds uit de wet worden afgeleid, maar de voorgestelde regeling werkt dit nader uit.

¹Aangezien het om een voorstel van wet gaat wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

²Zie hieromtrent opmerking 6.

Het besluit waarbij machtiging wordt verleend tot de onteigening, moet de noodzaak van de onteigening en het beroep op de procedure bij hoogdringende omstandigheden motiveren, op straffe van niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift waarmee de procedure wordt ingeleid.

Ten slotte wordt bepaald dat het bedrag van de provisionele vergoeding niet lager mag zijn dan het bod waarover geen overeenstemming werd bereikt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De verhouding tussen de regeling bedoeld in het voorgestelde artikel 3, § 1, en de bestaande administratiefrechtelijke fase, die wordt geregeld in de wet van 27 mei 1870 houdende vereenvoudiging van de formaliteiten bij onteigening ten algemenen nutte, is niet geheel duidelijk. Wellicht volgt de voorgestelde regeling chronologisch op die administratiefrechtelijke fase, maar zulks kan beter in de genoemde bepaling worden verduidelijkt.

4. De voorgestelde regeling is enkel van toepassing op de procedure bij hoogdringendheid, nu niet wordt voorzien in een gelijkaardige regeling in de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemene nutte. Vraag is of dat wel in de bedoeling ligt van de indieners van het voorstel en of het onderscheid in behandeling tussen onteigenden dat eruit voortvloeit, wel te verantwoorden valt. Desgevallend zou de regeling in de wet van 17 april 1835 moeten worden aangepast.

5. Het lijkt niet in de bedoeling van de indieners van het voorstel te liggen dat een bod, dat de overheid formuleert bij onderhandelingen met het oog op een minnelijke aankoop, en dus buiten het raam van de onteigeningsprocedure, wordt gelijkgesteld met een bod bedoeld in het voorgestelde artikel 3, § 1.

Het voorgestelde artikel 3, § 2, het voorgestelde artikel 5, tweede lid, en het voorgestelde artikel 8, eerste lid, *in fine*, verwijzen echter naar "het bod dat werd gedaan met het oog op minnelijke verwerving en waarover geen overeenstemming werd bereikt". Die algemene formulering wekt de indruk dat een bod, geformuleerd tijdens onderhandelingen met het oog op een minnelijke aankoop, en dus nog vooraleer een onderzoek werd ingesteld of een onteigeningsbesluit werd opgesteld overeenkomstig de wet van 27 mei 1870, zou kunnen worden beschouwd als een bod in de zin van die voorgestelde bepalingen. Indien dat niet de bedoeling is van de indieners van het voorstel, kan in de bedoelde voorgestelde bepalingen dan ook beter worden verwezen naar "het bod bedoeld in artikel 3, § 1, waarover geen overeenstemming werd bereikt".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In het voorgestelde artikel 3, § 2, tweede lid, derde streepje (lees: 3°), wordt bepaald dat het verzoekschrift dient te zijn vergezeld van een document bevattende "het bod dat werd gedaan met het oog op de minnelijke verwerving en waarover geen overeenstemming werd bereikt". Wellicht wordt bedoeld dat een afschrift dient te worden toegevoegd van de aangetekende brief bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, waarbij de overheid die tot de onteigening wenst over te gaan de eigenaars en de vruchtgebruikers van het te onteigenen goed kennis geeft van het bod dat wordt uitgebracht om de onteigeningsschade billijk te vergoeden. Omwille van de duidelijkheid, en bijgevolg de rechtszekerheid, verdient het aanbeveling zulks te specificeren.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, 2° (artikel 4 van het voorstel).

7. De vraag rijst of ook niet een afschrift van de aangetekende brief, bedoeld in het voorgestelde artikel 3, § 1, tweede lid, waaruit blijkt dat geen overeenstemming over het bod van de onteigenende overheid werd bereikt, bij het verzoekschrift bedoeld in het voorgestelde artikel 3, § 2, moet worden gevoegd. Daardoor zou de vrederechter met zekerheid kunnen vaststellen dat de onderhandelingen bedoeld in de eerstgenoemde bepaling zijn stopgezet.

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 de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ³ 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 du projet.

*

* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis entend apporter un certain nombre de modifications dans la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La proposition prévoit l'obligation pour l'expropriant de faire aux propriétaires et aux usufruitiers une offre qui vise à indemniser équitablement le préjudice causé par l'expropriation et de négocier à ce sujet avec les intéressés avant de pouvoir engager une procédure devant le juge de paix. Une copie de la lettre recommandée contenant cette offre ⁴ doit être jointe à la requête introduisant la procédure et à la citation de l'expropriant adressée aux propriétaires et aux usufruitiers. L'obligation de négocier préalablement avec les intéressés et de formuler une offre peut déjà être inférée à présent de la loi, mais le régime proposé en précise les modalités.

3

S'agissant d'une proposition de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

4

Voir à ce sujet l'observation 6.

L'arrêté autorisant l'expropriation doit, sous peine d'irrecevabilité de la requête introduisant la procédure, motiver la nécessité de l'expropriation et du recours à la procédure d'extrême urgence.

Enfin, la proposition prévoit que le montant des indemnités provisionnelles ne peut être inférieur à l'offre faite sur laquelle aucun accord n'a été trouvé.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. On n'aperçoit pas clairement comment s'articulent la disposition visée à l'article 3, § 1^{er}, proposé, et l'actuelle phase administrative réglée dans la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Sans doute le texte proposé fait-il suite chronologiquement à la phase administrative, mais il serait préférable de le préciser dans la disposition visée.

4. Le texte proposé n'est applicable qu'à la procédure d'extrême urgence, dès lors qu'il n'est pas prévu d'inscrire des règles similaires dans la loi du 18 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. La question se pose de savoir si telle est toutefois l'intention des auteurs de la proposition et si la différence de traitement entre les expropriés qui en découle, peut être justifiée. Le cas échéant, il y aurait lieu d'adapter le régime prévu dans la loi du 17 avril 1835.

5. L'intention des auteurs de la proposition n'est pas, semble-t-il, d'assimiler une offre que l'autorité formule dans le cadre de négociations en vue d'un achat à l'amiable, et donc en dehors du cadre de la procédure d'expropriation, à une offre visée à l'article 3, § 1^{er}, proposé.

Or, l'article 3, § 2, proposé, l'article 5, alinéa 2, proposé, et l'article 8, alinéa 1^{er}, *in fine*, proposé, font état de "l'offre faite en vue de l'acquisition à l'amiable et sur laquelle aucun accord n'a été trouvé". Cette formulation générale donne à penser qu'une offre, faite au cours de négociations en vue d'un achat à l'amiable, et donc encore avant qu'une enquête n'ait été ouverte ou l'arrêté d'expropriation n'ait été élaboré

.../...

conformément à la loi du 27 mai 1870, pourrait être considérée comme une offre aux sens des dispositions proposées. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition, mieux vaudrait dès lors que ces dispositions proposées, fassent mention de "l'offre visée à l'article 3, § 1^{er}, sur laquelle aucun accord n'a été trouvé".

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'article 3, § 2, alinéa 2, troisième tiret (lire: 3°), proposé, dispose que la requête doit être accompagnée d'un document contenant "l'offre qui a été faite en vue de l'acquisition à l'amiable et sur laquelle aucun accord n'a été trouvé". Sans doute entend-on par là qu'il faut joindre une copie de la lettre recommandée visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, par laquelle l'autorité qui souhaite procéder à l'expropriation informe les propriétaires et usufruitiers du bien à exproprier de l'offre visant à indemniser équitablement le préjudice causé par l'expropriation. Dans un souci de clarté et, partant, de sécurité juridique, il est recommandé de le préciser.

L'article 5, alinéa 2, 2°, proposé (article 4 de la proposition), appelle une observation similaire.

7. La question se pose de savoir si une copie de la lettre recommandée, visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, attestant qu'un accord n'a pas été trouvé sur l'offre de l'autorité expropriante, ne doit pas non plus être jointe à la requête visée à l'article 3, § 2, proposé. Ainsi, le juge de paix pourrait constater avec certitude qu'il a été mis fin aux négociations visées dans la première disposition citée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

H. COUSY,
J. VELAERS,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par
M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT