

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Secrétaire d'Etat, Adjoint au Premier Ministre pour l'Economie régionale, le 19 janvier 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "sur l'assainissement des sites charbonniers", a donné le 30 janvier 1967 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e januari 1967 door de Minister-Staatssecretaris, Adjunct bij de Eerste Minister voor de Streek-economie, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende de gezond-making van de steenkolenvestigingen", heeft de 30e januari 1967 het volgende advies gegeven :

Le projet confère au Roi le droit de décider, dans certaines conditions, l'assainissement d'un site charbonnier désaffecté, c'est-à-dire le pouvoir de prescrire les travaux de démolition et d'aménagement qui devront être exécutés dans les propriétés privées constituant les dépendances superficielles, restées sans utilisation, d'un charbonnage dont l'exploitation a cessé, ces travaux étant réalisés en vue d'une nouvelle affectation du site conformément aux prescriptions d'un plan particulier d'aménagement qui sera, le cas échéant, établi ou révisé à cette fin (articles 1er et 2).

Les travaux d'assainissement peuvent être entrepris par le propriétaire du site suivant un plan de ces travaux proposé par lui mais arrêté par le Gouvernement, lequel fixe également les délais d'exécution de ceux-ci (article 3).

Si le propriétaire est défaillant, le Gouvernement peut exécuter ou faire exécuter lui-même les travaux d'assainissement, l'avance des frais étant effectuée par l'Etat en lieu et place du propriétaire défaillant (article 4).

L'Etat ne peut, toutefois, récupérer ces avances que sur le produit de la réalisation des biens constituant le site désaffecté ou assaini. Quant à la créance de l'Etat résultant des travaux entrepris, elle bénéficie d'un privilège à concurrence d'un certain montant. Enfin, le propriétaire des biens n'est autorisé à réaliser ceux-ci qu'avec l'accord de l'Etat (article 5).

+

+ +

.../.

Les dispositions du projet portent-elles atteinte à l'article 11 de la Constitution, aux termes duquel : "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" ? Peut-on dire que le propriétaire du site désaffecté est "privé de sa propriété", au sens de cet article, sans recevoir une juste et préalable indemnité ? Si le législateur peut apporter des restrictions et des limitations à l'exercice du droit de propriété, n'excède-t-il pas ses pouvoirs, en l'espèce ?

Les restrictions imposées à l'exercice de la propriété qui n'ont pas le caractère d'une expropriation peuvent être subdivisées en trois catégories.

1. Les servitudes d'utilité publique.

De nombreux textes légaux et réglementaires, et notamment les plans d'aménagement établis en exécution de la loi du 29 mars 1962, imposent aux fonds de terre une destination déterminée, précisent les caractéristiques des constructions qui peuvent y être édifiées, prescrivent le maintien de certains ouvrages ou monuments, etc ...

Le fonctionnement de certains services d'utilité publique peut aussi justifier l'établissement de servitudes: tel est le cas en ce qui concerne le passage et l'ancrage des lignes électriques (loi du 10 mars 1925, articles 14 et 15) et téléphoniques (loi du 13 octobre 1930, articles 3 et 4).

Ces obligations qui affectent l'exercice de la propriété sont, toutefois, négatives : le propriétaire ne peut agir que d'une certaine manière, il lui est interdit d'accomplir certains actes, il doit tolérer certains inconvénients, mais il n'est pas obligé d'agir. La règle servitus in faciendo consistere nequit demeure d'application.

2. Les charges imposées en contrepartie d'une autorisation administrative.

La délivrance d'un permis par les pouvoirs publics est souvent subordonnée à certaines charges que le propriétaire doit subir. C'est ainsi que le propriétaire qui désire obtenir un permis de lotir peut être tenu d'exécuter à ses frais les travaux d'équipement des rues à créer, et même de céder gratuitement la partie de sa propriété qui constitue l'assiette des voies publiques à ouvrir dans ses terrains.

Ces obligations ne sont, toutefois, que la contrepartie d'avantages que le propriétaire recherche dans la mise en valeur de son fonds. S'il fait un usage déterminé de son bien, il doit supporter les charges correspondantes, mais il peut toujours s'en exonérer en renonçant à ses projets : il n'est pas dépossédé par voie d'autorité (loi du 29 mars 1962, article 58; civil Bruxelles 17 janvier 1857, appel Bruxelles, 12 janvier 1858 et cassation 17 novembre 1859, reproduits à la Pasicrisie de 1860, I, 325 et ss.; Conseil d'Etat, commune de Sterrebeek, n°12.061, du 14 novembre 1966).

3. Les obligations de faire.

Les prérogatives inhérentes à la propriété n'exonèrent pas le propriétaire de toute obligation de faire. De nombreux exemples de telles obligations peuvent être mentionnés. DE PAGE (V, 910) cite notamment, à ce propos, le bornage et la clôture, l'exploitation obligatoire des minières, la destruction du gibier, les taxes en nature.

L'on peut mentionner aussi l'obligation de démolir ou de réparer les bâtiments menaçant ruine (décret des 16-24 août 1790; titre XI, article 3), celle d'élaguer les arbres plantés en propriété privée, qui sont susceptibles d'endommager les lignes téléphoniques établies sur la voie publique (loi du 13 octobre 1930, article 7).

Le cas extrême paraît être celui des minières. Les lois coordonnées du 15 septembre 1919 sur les mines, minières et carrières, contiennent, en effet, les dispositions suivantes :

"Section II. - De la propriété et de l'exploitation des minerais de fer d'alluvion.

Article 86. Le propriétaire du fond sur lequel il y a du minerai de fer d'alluvion est tenu d'exploiter en quantité suffisante pour fournir, autant que faire se pourra, aux besoins des usines établies dans le voisinage avec autorisation légale; en ce cas, il ne sera assujéti qu'à en faire la déclaration à la députation permanente de la province; elle contiendra la désignation des lieux; la députation donnera acte de cette déclaration, ce qui vaudra permission pour le propriétaire et l'exploitation aura lieu par lui sans autre formalité (L.1810, art. 50).

.../...

Article 87. Si le propriétaire n'exploite pas, les maîtres de forges auront la faculté d'exploiter à sa place, à la charge :

- 1° d'en prévenir le propriétaire qui, dans un mois à compter de la notification, pourra déclarer qu'il entend exploiter lui-même;
- 2° d'obtenir de la députation la permission, sur l'avis de l'ingénieur des mines, après avoir entendu le propriétaire (L. 1810, art.60).

...

Article 90. Quand un maître de forges cessera d'exploiter un terrain, il sera tenu de le rendre propre à la culture ou d'indemniser le propriétaire (L. 1810, art.63).

...

Article 92. Lorsque les propriétaires feront l'extraction du minerai pour le vendre aux maîtres de forges, le prix en sera réglé entre eux de gré à gré ou par des experts choisis ou nommés d'office, qui auront égard à la situation des lieux, aux frais d'extraction et aux dégâts qu'elle aura occasionnés (L. 1810, art.65).

Article 93. Lorsque les maîtres de forges auront fait extraire le minerai, il sera dû au propriétaire du fond, et avant l'enlèvement du minerai, une indemnité qui sera aussi réglée par experts, lesquels auront égard à la situation des lieux, aux dommages causés, à la valeur du minerai, distraction faite des frais d'exploitation (L.1810, art. 66) ".

Ces dispositions n'ont néanmoins pas pour objet d'obliger le propriétaire à supporter le coût de travaux d'aménagement, en vue d'approprier son fonds à une destination nouvelle, prescrite par les pouvoirs publics. Au demeurant, il retire le bénéfice de l'exploitation (article 92) ou est indemnisé pour la perte d'usage et de jouissance qu'il a subie (articles 90 et 93) : il y a, en réalité, expropriation, moyennant indemnité préalable, des matières contenues dans le sol, sans expropriation du fonds lui-même. Celui-ci est frappé d'une charge d'usage, mais celle-ci n'est que l'accessoire de la mesure d'expropriation.

.../...

La loi et les règlements peuvent prescrire la seule destination susceptible d'être donnée à un fonds, restreindre les possibilités d'action du propriétaire, lui imposer des charges et même des obligations de faire, sans pouvoir néanmoins obliger le propriétaire de constructions qui ne constituent pas un danger à l'égard de la sécurité et de la salubrité publique ou à l'égard des droits d'autrui, à détruire ces constructions sans expropriation conforme aux exigences de l'article 11 de la Constitution.

Dans la mesure où le projet a cet objet il ne se concilie pas avec cette disposition constitutionnelle.

Le bref délai dont le Conseil d'Etat a disposé ne lui a pas permis d'examiner la constitutionnalité des autres aspects du projet, qui soulèvent néanmoins de sérieuses réserves, eu égard notamment à l'obligation imposée au propriétaire, de transformer à ses frais et conformément aux directives de la puissance publique, l'affectation de son fonds.

+

+ +

Indépendamment du problème constitutionnel, le projet n'atteint pas le but que se propose le Gouvernement. En effet, la réalisation des biens constituant le **site** désaffecté ou assaini est normalement, pour l'affectation de ceux-ci à des fins nouvelles, un élément fondamental de l'économie du projet. Or, à défaut d'expropriation, cette réalisation demeurera subordonnée à la volonté du propriétaire.

En conséquence, l'intention du Gouvernement serait mieux réalisée si celui-ci recourait à l'expropriation préalable des sites à assainir.

Het ontwerp verleent de Koning het recht om onder henaalde voorwaarden te beslissen tot sanering van een buiten bedrijf gesteld kolenmijnterrein, dit is de bevoegdheid tot het voorschrijven van de nodige slopings- en aanlegwerken in particuliere eigendommen die de ongebruikt gebleven, bovengrondse aanhorigheden van een niet langer ontgonnen steenkolenmijn vormen ; die werken moeten erop gericht zijn, het terrein een nieuwe bestemming te geven overeenkomstig de voorschriften van een bijzonder plan van aanleg dat, in voorkomend geval, te dien einde zal worden opgemaakt of herzien (artikelen 1 en 2).

De saneringswerken kunnen door de eigenaar worden uitgevoerd volgens een plan dat hij voorstelt, maar dat wordt vastgesteld door de Regering, die ook de termijnen voor de uitvoering ervan bepaalt (artikel 3).

Blijft de eigenaar in gebreke, dan kan de Regering de werken zelf uitvoeren of doen uitvoeren en schiet de Staat de kosten voor in plaats van de in gebreke blijvende eigenaar (artikel 4).

De Staat kan die voorschotten echter alleen verhalen op de opbrengst van de verkoop van de goederen "die de aan haar eerste bestemming onttrokken of gesaneerde vestiging uitmaken". De schuldvordering van de Staat die het gevolg is van de ondernomen werken, is tot een bepaald bedrag bevoorrecht . Ten slotte mag de eigenaar zijn goederen slechts verkopen met toestemming van de Staat (artikel 5).

+

+ +

.../...

Doen de bepalingen van het ontwerp afbreuk aan artikel 11 van de Grondwet, dat bepaalt : "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" ? Kan worden gezegd dat de eigenaar van het buiten gebruik gestelde terrein "van zijn eigendom wordt ontzet" in de zin van dat artikel, zonder billijke en voorafgaande schadeloosstelling ? De wetgever kan beperkingen leggen op de uitoefening van het eigendomsrecht, maar gaat hij in dit geval zijn bevoegdheid niet te buiten ?

De beperkingen op het eigendomsrecht die geen ont-eigening zijn, kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld.

1. Erfdienstbaarheden gevestigd tot algemeen nut.

Talrijke wets- en verordeningsteksten, inzonderheid de plannen van aanleg opgemaakt ter uitvoering van de wet van 29 maart 1962, geven aan de gronderven een bepaalde bestemming, bepalen de kenmerken van de gebouwen die er mogen worden opgetrokken, gelasten het in stand houden van bepaalde werken of monumenten, enz. ...

Ook de werking van sommige diensten van openbaar nut kan het vestigen van erfdienstbaarheden wettigen. Dat is het geval voor het plaatsen en verankeren van elektrische leidingen (wet van 10 maart 1925, artikelen 14 en 15) en telefoonlijnen (wet van 13 oktober 1930, artikelen 3 en 4).

.../...

Die aan de uitoefening van het eigendomsrecht verbonden verplichtingen zijn echter negatief : de eigenaar mag slechts op een bepaalde manier handelen, hij mag bepaalde handelingen niet verrichten, hij moet bepaalde ongemakken dulden, maar hij is niet tot handelen verplicht. De regel servitus in faciendo consistere nequit blijft van toepassing.

2. Lasten ongelegd voor het verkrijgen van een administratieve vergunning.

Aan een vergunning vanwege de overheid zijn voor de eigenaar vaak lasten verbonden. Zo kan de eigenaar die een verkavelingsvergunning wenst te verkrijgen, verplicht worden om de werken tot uitrusting van de aan te leggen straten op zijn kosten uit te voeren en zelfs het gedeelte van zijn eigendom dat de aardebaan van de op zijn gronden aan te leggen openbare wegen vormt, kosteloos af te staan.

Maar die verplichtingen zijn niets anders dan een tegenprestatie voor de voordelen welke de eigenaar uit de waardeverhoging van zijn erf hoopt te halen. Gebruikt hij zijn goed voor een welbepaald doel, dan moet hij de eraan verbonden lasten dragen, maar hij kan zich daar altijd aan onttrekken door van zijn plannen af te zien : hij wordt niet gezagshalve van zijn eigendom ontzet (wet van 29 maart 1962 artikel 58 ; burg. Brussel 17 januari 1857, beroep Brussel 12 januari 1858 en Cass. 17 november 1859, overgenomen in de Pasicrisie van 1860, I, 325 vv.; Raad van State, gemeee Sterrebeek, nr 12.061, van 14 november 1966).

3. Verbintenissen om iets te doen.

De prerogatieven van de eigendom ontslaan de eigenaar niet van iedere verbintenis om iets te doen. Van dergelijke verbintenissen kunnen heel wat voorbeelden worden aangehaald. DE PAGE (V, 910) vermeldt onder meer de afpaling en de afsluiting, de verplichte exploitatie van groeven, de uitroeiing van wild, de belastingen in natura.

Ook kunnen worden vermeld de verplichting tot sloping of herstelling van met instorting bedreigde gebouwen (decreet van 16-24 augustus 1790; titel XI, artikel 3), de verplichting tot het snoeien van op particuliere eigendommen geplante bomen die de op de openbare weg aangelegde telefoonlijnen kunnen beschadigen (wet van 13 oktober 1930, artikel 7).

Het uiterste geval lijkt wel dat van de groeven te zijn. De gecoördineerde wetten van 15 september 1919 op de mijnen, groeven en graverijen bevatten immers de volgende bepalingen :

"Afdeling II. - Eigendom en ontginning van oerafzettingen.

Artikel 86. De eigenaar van de grond, waarop oer te vinden is moet dit in voldoende hoeveelheid ontginnen om zoveel mogelijk in de behoeften te voorzien van de in de nabijheid met wettige toelating opgerichte inrichtingen. In dit geval moet de eigenaar daaromtrent enkel de verklaring doen bij de bestendige afvaardiging der provincie ; die verklaring behelst de aangifte der plaatsen; de afvaardiging verleent akte van deze verklaring, wat voor de eigenaar tot toelating dient en deze mag dan zonder verdere formaliteiten ontginnen (artikel 50, wet 1810).

Artikel 87. Ontgint de eigenaar zelf niet, dan mogen de smelterijondernemers in zijn plaats ontginnen mits :

- 1° de eigenaar daarvan te verwittigen; deze mag echter binnen de maand na die verwittiging verklaren, dat hij zelf begeert te ontginnen;
- 2° van de bestendige afvaardiging toelating daartoe te verkrijgen, naar het advies van de mijnningenieur, de eigenaar gehoord (artikel 60, wet 1810).

...

Artikel 90. Wanneer een smelterijondernemer ophoudt een oergrond te ontginnen, is hij ertoe gehouden die weer bouwbaar te maken of de eigenaar schadeloos te stellen (artikel 63, wet 1810).

...

Artikel 92. Wanneer de eigenaars de oerafzetting ontginnen om oer aan de smelterijondernemers te verkopen, dan wordt de prijs ervan onder hen in der minne geregeld of door deskundigen gekozen of ambtelijk aangesteld, die moeten rekening houden met de grondligging, met de delfkosten en met de door het delven veroorzaakte schade (artikel 65, wet 1810).

Artikel 93. Wanneer de smelterijondernemers oer hebben laten uitdelfen moet er aan de grondeigenaar, vooraleer het oer wordt weggehaald, een vergoeding worden betaald, die eveneens moet worden geregeld door deskundigen, welke moeten rekening houden met de grondligging, de veroorzaakte schade, de oerwaarde, na afrekening van de ontginningskosten (artikel 66, wet 1810)".

Die bepalingen verplichten de eigenaar echter niet, de kosten voor de aanleg op zich te nemen ten einde zijn erf geschikt te maken voor een nieuwe, door de overheid voorgescreven bestemming. Overigens krijgt hij het genot van de exploitatie (artikel 92) of wordt hij vergoed voor de geleden gebruiks- of genotderving (artikelen 90 en 93) : in feite is er onteigening, tegen voorafgaande schadeloosstelling, van hetgeen zich in de grond bevindt, geen onteigening van het erf zelf. Op dat erf wordt een gebruikslast gelegd, maar deze is slechts een bijkomende last ten opzichte van de onteigeningsmaatregel.

.../...

Wetten en verordeningen kunnen voorschrijven welke uitsluitende bestemming aan een erf mag worden gegeven, kunnen de mogelijkheden van de eigenaar om te handelen beperken, kunnen hem lasten en zelfs verbintenissen om iets te doen, oplegen; maar zij kunnen de eigenaar van gebouwen die geen gevaar opleveren voor de veiligheid en de openbare gezondheid of voor de rechten van derden, niet verplichten die gebouwen te slopen zonder onteigening overeenkomstig de eisen van artikel 11 van de Grondwet.

Inzover het ontwerp dat beoogt, is het niet overeen te brengen met die bepaling van de Grondwet.

Wegens de korte termijn waarover de Raad van State heeft beschikt, was het hem onmogelijk het ontwerp in zijn andere aspecten te toetsen aan de Grondwet; er is nochtans ernstig voorbehoud te maken, gelet onder meer op de aan de eigenaar opgelegde verplichtingen om op zijn kosten en overeenkomstig de richtlijnen van de overheid een andere bestemming te geven aan zijn erf.

+

+ +

Afgezien van het probleem van de grondwettigheid, bereikt het ontwerp niet het doel dat de Regering op het oog heeft. De verkoop van de goederen waaruit de buiten gebruik gestelde of gesaneerde plaats bestaat, is, als men daaraan een nieuwe bestemming wil geven, een fundamenteel gegeven in de economie van het ontwerp. Zonder onteigening blijft de verkoop immers afhankelijk van de wil van de eigenaar.

De Regering zou haar doel dan ook beter bereiken, als zij werkte met voorafgaande onteigening van de te saneren terreinen

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : G. VAN BUNNEN,
de Heren :

conseiller d'Etat,
staatsraad,

président,
voorzitter,

 J. MASQUELIN,
Madame : G. CISELET,
Mevrouw :

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs : P. DE VISSCHER,
de Heren : R. PIRSON,

assesseurs de la sec-
tion de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE,

greffier adjoint,
adjunct-griffier,

greffier,
griffier.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. G. VAN BUNNEN.

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

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. HOFFLER, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. DE LEUZE.

(s.) G. VAN BUNNEN.