KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e september 1960 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de investeringen in openbare werken", heeft de 21e oktober 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 19 septembre 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux investissements - travaux publics", a donné le 21 octobre 1960 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

A.

Het ontwerp strekt er in de eerste plaats toe een plan van investeringen in openbare werken te doen vastleggen in de vorm van een wet.

Dit plan bevat twee op elkaar afgestemde gedeelten: enerzijds een programma van werken, anderzijds een plan van budgetaire voorzieningen waardoor de jaarlijkse investeringen in de geplande werken moeten verwezenlijkt worden. De voorstelling van het plan gebeurt in drie delen : vooreerst enkele bepalingen waarin een algemeen overzicht van het plan wordt gegeven (artikel 1, eerste lid, en artikel 2); vervolgens de artikelen waarin het basisprogramma wordt uitgestippeld (artikelen 3 tot 8 en zelfs artikel 23 dat voorzieningen uit vroeger aanvaarde programma's opheft) ; ten slotte de artikelen die het conjunctuurprogramma beschrijven (artikelen 10 tot 14).

Welk effect heeft het feit dat het plan bij wijze van wet wordt vastgelegd ?

Uit artikel 4 van het ontwerp in verband met het basisprogramma en uit artikel 16 in verband met het conjunctuurprogramma (artikel 16 gelezen in het licht van de commentaar in de memorie van toelichting , blz.204) volgt, dat men het grondwettelijke beginsel van de jaarlijkse goedkeuring door de wetgever van de kredieттoekenningen aan de uitvoerende macht heeft willen eerbiedigen. Immers, de kredieten nodig voor de uitvoering der geplande werken moeten in de jaarlijkse begrotingen opgenomen worden zodat de goedkeuring van het programma geen machtiging tot het doen der uitgaven insluit.

.../...

Anderzijds kan artikel 4 niet geïnterpreteerd worden als betekenende dat de wetgever zich de bevoegdheid ontzegt met een latere wet terug te komen op wijzigingen aan te brengen aan de in de wet opgenomen voorzieningen

Tenslotte doet de wettelijke vastlegging van een programma van werken ook in hoofde van derden geen recht op de uitvoering van die werken ontstaan, legt dit zelfs geen verplichting tot die uitvoering aan de Rijksoverheid op. Deze overheid behoudt in rechte de ruimste vrijheid om over de wijze van uitvoering of niet-uitvoering van het programma te beslissen. De memorie van toelichting (blz. 63,Nederlandse tekst) neemt te dien aanzien iedere twijfel weg.

De bepalingen die het programma beschrijven, ook al gebeurt dit bij de wet, hebben derhalve uit zichzelf geen juridisch effect : zij vestigen geen bevoegdheden, rechten of verplichtingen. Het in een wet neerleggen van dit programma geeft enkel een plechtig karakter aan de bekendmaking van een voorgenomen beleid. Het is, van juridisch standpunt beschouwd, een ongewone aanwending van de wetgevende bevoegdheid.

\+

\+ \+

.../...

B.

Het ontwerp bevat bepalingen van uiteenlopende aard. Een duidelijke scheidingslijn kan echter gemaakt worden tussen enerzijds de voorschriften die rechtstreeks samenhangen met de vaststelling van het programma der investeringen en, anderzijds, de voorschriften die enkel maar naar aanleiding van de vaststelling van dit programma in het ontwerp werden opgenomen, doch wier juridische werking volledig van dit programma onafhankelijk is. Dit laatste betekent onder meer dat de toepassing van deze bepalingen niet tot de werken, opgenomen in het programma, beperkt is.

Tot deze groep van onafhankelijke bepalingen behoren 1° artikel 21, dat een wijziging aanbrengt aan de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte, en 2° artikel 22 dat in de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen een artikel 12bis wil invoegen waardoor het voortaan mogelijk zal worden de bouw en het onderhoud van autosnelwegen aan concessionarissen toe te wijzen.

Het past deze groep van bepalingen duidelijk van de rest van het ontwerp af te scheiden en derhalve de indeling van het ontwerp in hoofdstukken te doen overkoepelen door een indeling in twee titels, waarvan de eerste betrekking heeft op de vastlegging van het programma en de tweede op de wijziging van de besluitwet van 3 februari 1947 en van de wet van 12 juli 1956.

\+

\+ \+

.../...

C.

De bepalingen die het programma beschrijven, vertonen zekere herhalingen die de wet nodeloos verlengen. De werken in artikel 2, zeer in het algemeen opgesomd, worden inderdaad meer in detail hernomen in de artikelen 5 tot 8 en 11 tot 14. Ook de globale overzichten der te investeren sommen gegeven in de artikelen 3, 4 en 10, worden in dezelfde artikelen aangegeven. Inzover deze globale overzichten enig nut hebben voor een beter begrip van het programma, worden zij best in de memorie van toelichting verwerkt ; vermits zij niets nieuws aan de voorschriften van de artikelen 5 tot 8 en 11 tot 14 toevoegen, is hun opneming in de wet zelf bezwaarlijk te verantwoorden.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Voordracht.

De formule van de voordracht wordt, zoals gebruikelijk is, best als volgt besloten : "en op het advies van Onze in raad vergaderde Ministers".

Artikel 1, tweede lid.

Het ontwerp tracht niet alleen een continuïteit en samenhang in de politiek der openbare werken te bewerkstelligen in zover het de opvatting van die politiek zelf aangaat; het tracht bovendien te voorkomen dat de uitvoering der aanvaarde werken zou onderbroken worden ingevolge de nadelige invloed die het beginsel van de annaliteit der begroting en het beginsel van de universaliteit

.../...

der Rijksgelden op de vastlegging en financiering der uitgaven, bestemd voor de openbare werken, kunnen hebben.

Artikel 9 moet de continuïteit der vastleggingen, althans in verband met het basisprogramma, verzekeren ; artikel 1, tweede lid, moet de continuïteit in de financiering der openbare werken verzekeren door de oprichting namelijk van een nieuw parastataal organisme - het Autonoom Fonds voor de financiering van de openbare werken.

Bij nader toezien blijkt het ontwerp de oprichting van dit Fonds enkel in het vooruitzicht te stellen : een ander ontwerp zal de oprichting, de inrichting, bevoegdheid en werkingswijze van het Fonds regelen.

De nadelen van deze handelwijze springen in het oog.

Het is immers duidelijk dat in een ontwerp dat zich in de eerste plaats als de regeling van investeringen voordoet, de financiering van deze investeringen een essentieel onderdeel van het gehele mechanisme is, nodig voor de uitvoering van het investeringsprogramma. Het weglaten van dit gedeelte belet een werkelijk inzicht in de werking en de juiste betekenis van het gehele mechanisme te verkrijgen.

Overigens is het, van wetgevend standpunt, weinig aanbevelenswaardig de wetgever er toe te brengen een beginsel in een wet op te nemen, wanneer niet genoegzaam bepaald is hoe dit beginsel inhoud moet gegeven worden.

.../...

Indien de Regering eraan houdt de inrichting van het Autonoom Fonds door een afzonderlijke wet te doen geschieden, dan zal er moeten over gewaakt worden dat de wet betreffende de oprichting van het Autonoom Fonds, samen met het tegenwoordig ontwerp, door de Wetgevende Kamers neergelegd wordt en dat zij beiden op hetzelfde ogenblik in werking zouden treden.

Zelfs dan bestaat het gevaar dat het effectief in werking stellen van het Fonds een vertragende uitwerking zal hebben op de financiering der uitgaven van de werken voorzien door het plan. Een overgangsregime ware derhalve nuttig, ook al om de reeds in 1960 verrichte uitgaven te regulariseren.

Tenslotte moet nog opgemerkt worden dat niet duidelijk uit te maken valt of artikel 1, tweede lid, tot doel en gevolg heeft artikel 14 van het besluit van de Regent van 2 juli 1949 betreffende de Staatstussenkomst inzake toelagen voor het uitvoeren van werken door de provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, commissies van openbare onderstand, kerkfabrieken en verenigingen van polders of van wateringen, gewijzigd door het koninklijk besluit van 1 februari 1960,

.../...

impliciet op te heffen. Dit artikel 14 voorziet immers de mogelijkheid dat het Gemeentekrediet sommige door de Staat gesubsidieerde werken volledig financiert, daarin begrepen de uitkering van de door de Staat toegekende subsidiën.

Indien dit artikel 14 wordt opgeheven, ware het gewenst dit effect van artikel 1, tweede lid, in de memorie van toelichting aan te geven, zodat een uitdrukkelijke opheffing van artikel 14 door een later koninklijk besluit duidelijk zou verschijnen als een maatregel genomen ter uitvoering van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp.

Is het niet de bedoeling artikel 14 stilzwijgend te abrogeren, dan ware het gewenst artikel 1, tweede lid, te verduidelijken, hetzij door te bepalen onder welke voorwaarden werken, door het vijftienjarenplan voorzien, door andere organismen dan het Autonoom Fonds kunnen gefinancierd worden, hetzij door de Koning te machtigen een afwijkende wijze van financieren van werken, voorzien in het programma, in te stellen.

.../...

Artikel 2.

Zoals onder de algemene bemerkingen gezegd werd, is de opsomming in artikel 2 gegeven van betwistbaar nut, gelet op artikelen 5 tot 8 en 11 tot 14.

Artikelen 3 tot en met 8.

Het tweede lid van artikel 3 strekt ertoe een verhouding vast te stellen tussen de voorgestelde bedragen en het vermoed nationaal inkomen. Deze uitleg vindt beter zijn plaats in de memorie van toelichting.

De tabel, opgenomen in artikel 4, voegt niets toe aan de gegevens die vervat zijn in het eerste lid van de artikelen 5 tot en met 8; zij ook zou beter haar plaats vinden in de memorie van toelichting.

De inleidende zin van artikel 4 wordt dan best als tweede lid van artikel 3 behouden, maar gesteld als volgt :

"De vastleggingskredieten vereist voor de bekostiging van dit programma, moeten ieder jaar op de begroting van het Ministerie van Openbare Werken en van Wederopbouw worden uitgetrokken ten belope van de in het eerste lid der artikelen 4 tot 7 bepaalde bedragen".

Indien dat voorstel wordt aangenomen, moeten de volgende artikelen worden vernummerd en de verwijzingen naar artikelen worden aangepast.

.../...

Op te merken valt dat de Nederlandse tekst van artikel 4 niet alleen spreekt van vastleggings- maar ook van betalingskredieten. Dit is onverenigbaar met de instelling van het Autonoom fonds, aangekondigd door artikel 1, tweede lid, dat de uitgave van het investeringsplan draagt. Trouwens maakt de Franse tekst geen vermelding van betalingskredieten.

Artikel 9.

Artikel 9, om de continuïteit in de gebruikmaking der vastleggingskredieten te verzekeren, machtigt de Koning, niet gebruikte kredieten naar het volgend dienstjaar over te boeken.

Een dergelijke bepaling houdt verband met de bevoegdheid van de uitvoerende macht om de Staat geldelijk te verbinden. In die zin is het een organieke bepaling die, voor de werken bedoeld in de artikelen 5 tot 8 van het ontwerp, de algemene wet op de Rijkscomptabiliteit aanvult.

Het feit dat artikel 9 opgenomen is in het hoofdstuk betreffende het basisprogramma en enkel verwijst naar de werken bedoeld in de artikelen 5 tot 8 heeft tot gevolg dat de overboeking alleen maar mogelijk is voor de kredieten bestemd voor het basisprogramma.

.../...

Om de hiervoor in verband met artikel 4 aangehaalde redenen moeten ook in artikel 9 van de Nederlandse tekst de woorden "en betalingskredieten" geschrapt worden.

De Raad van State vestigt tenslotte nog de aandacht op het feit dat een wijziging met gelijke strekking opgenomen werd in het ontwerp van wet tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, namelijk de artikelen 17 en volgende. De twee regelingen zijn echter niet volledig dezelfde. Het past dat de Regering zou uitmaken in hoever een bijzondere regeling voor de werken bedoeld in de artikelen 5 tot 8 gewenst is.

Artikel 10.

Artikel 10, alinea 2, behoort tot de bepalingen die als nutteloze herhaling van elders gegeven voorschriften kunnen beschouwd worden.

Artikelen 19 en 20.

Artikelen 19 en 20 zijn overbodige bepalingen.

Vooreerst hernemen zij enkel het beginsel van de subsidiëring van werken waarvan reeds sprake in vorige artikelen van het ontwerp (artikel 2, 4°, b, d en e, en artikel 6, tweede lid, 4°, artikel 8).

.../...

Vervolgens wordt in die artikelen niets meer gezegd dan dat de Koning de uitvoering zal regelen van de voorzieningen opgenomen in de begrotingswetten waar de machtiging om subsidiën te verlenen, opgenomen werd.

Een recht op subsidiën wordt door deze bepalingen immers niet verleend, noch de verplichting ze uit te keren.

De toekenning der subsidiën volgt derhalve uitsluitend uit de desbetreffende voorziening in de budgetaire wet. Artikelen 19 en 20 zijn van dat standpunt slechts verklaringen van intenties.

Daarbij komt dat zolang de wetgever zelf de voorwaarden van toekenning der subsidiën niet regelt, het de Koning, die de begroting uitvoert, toekomt ter gelegenheid van deze uitvoering deze voorwaarden te bepalen. Ook te dien aanzien zijn de artikelen 19 en 20 zonder nut.

.../...

Het enige normatief element in de artikelen 19 en 20 vervat, betreft de directe habilitatie door de wetgever aan de Minister van Openbare Werken gedaan, om over de individuele toekenning der subsidiën te beslissen.

Deze habilitatie is van zeer beperkt nut vermits de Koning, zonder machtiging van de wetgever, op eigen gezag eveneens de Minister van Openbare Werken kan machtigen de individuele toekenning der subsidiën te doen.

Dit is ten andere het geval in het besluit van de Regent van 2 juli 1949 betreffende de uitkering van toelagen voor de uitvoering van werken door de lagere besturen, waar gelijkaardige stof als in artikelen 19 en 20 behandeld, is geregeld geworden.

Praktischer ware het derhalve artikelen 19 en 20 uit het ontwerp weg te laten en dit besluit van de Regent van 2 juli 1949 aan te vullen.

.../...

Artikel 21.

Het is gewenst van de twee paragrafen van artikel 21 twee onderscheiden artikelen te maken. Overigens is het onnodig in de eerste paragraaf van artikel 21 telkens een afzonderlijk nummer te gebruiken voor de herziening van een artikel, vermits het gaat om de herziening van een reeks artikelen die op elkaar volgen.

Artikel 21, § 1.

A.

Van juridisch standpunt is het belangrijkste gedeelte van het ontwerp artikel 21, § 1, tot wijziging van de besluitwet van 3 februari 1947 die een bijzonder snelle onteigeningsprocedure instelt.

Het systeem van de besluitwet van 3 februari 1947 bestaat erin de gewone rechtspleging te doen voorafgaan door een vereenvoudigde tussenkomst van de vrederechter, wiens beslissing echter, gelet op de summiere instructie, beschouwd wordt als in wezen voorlopig, behoudens berusting der partijen die na verloop van termijn de voorlopige beslissing een definitief karakter geeft.

Het voordeel van deze summiere instructie ligt bij de overheid die snel de terreinen in bezit kan nemen; de particulier vindt compensatie voor het summier karakter der instructie in het feit dat, na de beslissing van de vrederechter, hem nog de twee normale graden van jurisdictie overblijven om zijn belangen ten volle te verdedigen.

.../...

Hoe summier de procedure ingesteld door de besluitwet van 1947 ook moge schijnen, in feite is, volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar, deze procesgang nog te langzaam en verlopen dikwijls maanden, tot een jaar,vooraleer het bestuur van de te onteigenen percelen bezit kan nemen.

Het onverwacht aanslepen van bepaalde onteigeninger zou de ononderbroken en planmatige voortzetting van openbare werken in gevaar brengen en een groot verlies betekenen inzover de rentabiliteit der werken en investeringen uitgesteld wordt.

Overigens zou een efficiënte conjunctuurbestrijding onderstellen dat de werken, ondernomen om de conjunctuurschommeling op te vangen, snel effectief aangevangen worden.

Een snellere inbezitneming der te onteigenen percelen wordt daarom als een noodzaak aangevoeld.

Vermits de Grondwet de inbezitneming van het te onteigenen goed doet afhangen van de voorafgaande betaling der billijke schadeloosstelling, zo kan de overheid een perceel als onteigenaar slechts snel in bezit nemen door de betaling der onteigeningsvergoeding zoveel mogelijk te vervroegen. De kernidee van onderhavig ontwerp is de vergoeding te doen vaststellen door de vrederechter nog vóór enige summiere instructie, dit wil zeggen op het ogenblik zelf dat de partijen voor hem voor het eerst verschijnen, en de rechter enkel beschikt over een aanbod van de onteigenende partij, een eis van de onteigende partij en zijn kennis van de plaatselijke toestanden.

.../...

Dat een op die wijze vastgestelde vergoeding echt voorlopig moet zijn - echt voorlopig omdat de vrederechter in elk geval opnieuw moet beslissen en de nieuwe beslissing niet afhankelijk is van een beroep ingesteld door de partijen - ligt voor de hand.

Van strikt juridisch standpunt is tegen deze procedure niet veel aan te voeren indien althans de provisionele vergoeding niet bedoeld is als een voorschot op de vergoeding doch enkel als de, weliswaar ruw geschatte - en dus aan correctie onderhevige -,maar toch als volledig bedoelde vergoeding.

Het feit dat de zo vastgestelde vergoeding later kan gewijzigd worden, is op zich zelf geen argument om te weigeren op de betaling van die vergoeding de inbezitneming te laten volgen. Immers, ook volgens de wet van 1835 is de overheid gerechtigd het perceel in bezit te nemen, zelfs wanneer de onteigende nog in hoger beroep kan gaan.

Essentieel is enkel in dit opzicht dat de onteigende over een sanctie beschikt om eventueel de betaling van het supplement aan vergoeding door de hogere rechter toegekend, te kunnen afdwingen.

In de wet van 1835 is een dergelijk dwangmiddel te vinden in artikel 18, in onderhavig ontwerp in het voorschrift volgens hetwelk de werken kunnen stil gelegd worden indien het supplement niet binnen redelijke termijn aan de onteigende uitgekeerd wordt.

.../...

Het is evident dat de gedwongen ten uitvoerlegging van een vonnis bij de overheid op zekere bezwaren stuit. Waar de wetgever zelf een dergelijke dwangmaatregel instelt, ware het gewenst nader te bepalen hoe de dwang in feite zal kunnen uitgeoefend worden.

B.

1° Het ontwerp brengt geen wijziging aan artikel 1 van de besluitwet van 1947. Impliciet wordt hier van de veronderstelling uitgegaan dat de voorwaarde in dit artikel 1 vervat- dat namelijk de werken moeten dienen voor 's lands wederuitrusting - ruim genoeg geformuleerd werd om daarin ook de uitvoering van het vijftienjarenplan te kunnen onderbrengen.

2. Volgende bezwaren kunnen tegen de voorgestelde tekst van artikel 4 worden ingebracht :

a) De eerste alinea is op zichzelf genomen niet zo heel klaar : de zinsbouw is niet correct en bovendien wordt de procedure niet volledig en niet chronologisch beschreven. Niet klaar is ook de juiste wijze waarop de termijn van dagvaarding moet worden bepaald en de termijn die de vrederechter zelf moet in acht nemen bij het vaststellen van de datum der dagvaarding.

.../...

b) In alinea 2 (en eveneens in de latere bepalingen) worde het woord "voorschot" beter vervangen door "provisionele vergoeding". De term "voorschot" wekt inderdaad de indruk dat de toegekende som slechts een gedeelte is van de later te bepalen vergoeding, dan wanneer in werkelijkheid de vrederechter - wil men artikel 11 der Grondwet eerbiedigen - een volledige vergoeding moet toekennen, zij het dat ze enkel provisioneel vastgesteld wordt en dus onderhevig is aan latere correctie.

De invoering van de term "provisionele vergoeding" maakt het gebruik van de term "voorlopige vergoeding" in de besluitwet ongeschikt. Dit geldt ook voor artikel 3 van de besluitwet, dat door het ontwerp ongewijzigd wordt gelaten.

Die ongeschiktheid spruit niet alleen voort uit het feit dat het naast elkaar gebruiken van "provisionele vergoeding" en "voorlopige vergoeding" verwarring kan veroorzaken, maar ook uit het feit dat de vergoeding uiteindelijk door de vrederechter vastgesteld niet voorlopig is, daar zij slechts in geval van beroep door een hogere rechter kan gewijzigd worden.

c) De vierde alinea van artikel 4 behandelt de inbezitneming van het te onteigenen goed door de onteigenende partij. Chronologisch volgt die inbezitneming op het opmaken der plaatsbeschrijving zoals aangegeven in artikel 5. Het ware daarom gewenst, van het vierde lid van artikel 4 een artikel 6 te maken en de volgende artikelen te vernummeren, met dien verstande dat de artikelen 8 en 9 tot één artikel 9 versmolten worden.

.../....

d) Artikel 4 vertoont een lacune inzover niet uitdrukkelijk gezegd wordt dat de eigenaar van een te onteigenen perceel derde belanghebbenden, als bedoeld in artikel 19 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, moet verwittigen van de aanstaande onteigeningsprocedure ten einde deze derden de gelegenheid te geven hun belangen voor de vrederechter te doen gelden, zo mogelijk reeds op de eerste dag van verschijning.

e) In tegenstelling met de wet van 17 april 1835 bevat de beschrijving der onteigeningsprocedure, zoals ze gegeven is in de besluitwet van 2 februari 1947 - en zoals ze door onderhavig ontwerp behouden wordt - geen uitdrukkelijke regeling van de wijze waarop de vrederechter zal nagaan of de onteigeningsprocedure regelmatig werd gevoerd. Dit betekent dat het gemeen recht ten aanzien van de exceptie opgeworpen in verband met de onregelmatigheid der onteigening, van toepassing is.

Een dergelijk systeem brengt zekere nadelen mede.

Het eerste nadeel is dat de rechter niet verplicht is uitdrukkelijk uitspraak te doen over de wettigheid der onteigening buiten het geval dat de exceptie wordt opgeworpen. Moet de rechter niet uitdrukkelijk uitspraak over de wettigheid der onteigening doen, dan kan men vrezen dat in sommige gevallen die wettigheid geen rechterlijke toetsing zal ondergaan.

.../...

Doet de rechter die toetsing wel, hetzij daartoe uitgenodigd door een onteigende, hetzij op eigen initiatief, dan is er niets dat de rechter verbiedt het oordeel over de wettigheid der onteigening bij zijn eindoordeel over de hoofdeis te voegen. Gelet op de wijze waarop het ontwerp thans de procedure voor de vrederechter geregeld wil zien - inbezitneming van het te onteigenen goed vóór de einduitspraak - , komt een dergelijke handelwijze minder gewenst voor.

Het is dus gepast, naar het voorbeeld van de wet van 17 april 1835, de rechter te verplichten, in het begin der gerechtelijke procedure uitspraak over de wettigheid der onteigening te doen. Dit is een waarborg zowel voor de onteigende als voor de onteigenaar. Zoekt men het vroegste moment dat voor die uitspraak in aanmerking komt, dan schijnt de rechtszitting waarop de partijen voor het eerst verschijnen, aangewezen.

Het ligt voor de hand dat de uitspraak van de vrederechter over de wettigheid der onteigening niet in eerste en laatste aanleg kan gebeuren. Het past derhalve dat een beroep mogelijk weze bij de rechtbank van eerste aanleg. Voor de onteigenaar ligt dit beroep onvermijdelijk na de, bij veronderstelling voor hem ongunstige uitspraak van de vrederechter.

Kan die regeling ook gelden voor de onteigende wiens exceptie van onwettigheid der onteigening door de vrederechter afgewezen wordt ?

.../...

De wet zou volledig haar doel - een versnelde onteigeningsprocedure instellen - missen, indien die procedure reeds bij het allereerste begin zou kunnen tot stilstand gebracht worden door langdurige betwistingen voor verschillende rechters betreffende de wettigheid der onteigeningsprocedure. Het is reeds een bijkomende waarborg voor de onteigende dat de vrederechter in het begin der procedure over de wettigheid ervan moet statueren. Het oordeel van de vrederechter ten gunste van de wettigheid versterkt in voldoende mate het vermoeden van wettigheid dat aan de akten der overheid - ook de uitvoerende overheid - toekomt, om de Raad van State er toe aan te zetten - rekening houdend met het feit dat het ontwerp een versnelde onteigeningsprocedure op het oog heeft -, om voor te stellen dat het recht van de onteigende om beroep in te stellen tegen een voor hem ongunstige beslissing van de vrederechter in verband met de wettigheid der onteigening, zou vereenzelwigd worden met zijn recht, de herziening van de eindbeslissing van deze rechter te vorderen. Op dit punt is de toestand van de onteigende volgens het voorstel van de Raad van State niet verschillend van de toestand waarin hij zich zou bevinden indien - zoals het ontwerp het voorstelt - het gemeenrecht betreffende de excepties van toepassing ware gebleven en de rechter het oordeel over de exceptie bij het oordeel over de hoofdeis hadde kunnen voegen.

Uit voorgaande regeling volgt weliswaar dat slechts na de inbezitneming van het goed door de onteigenaar, door de onteigende beroep kan aangetekend worden tegen de beslissing van de vrederechter, de onteigening

.../...

als wettig te beschouwen. Dit nadeel is onvermijdelijk indien men - zoals reeds werd betoogd - het snelle karakter der procedure wil eerbiedigen. Overigens is dit nadeel uiteraard inherent aan alle procedures die het herstel beogen van schade voortspruitend uit onrechtmatige administratieve beschikkingen, vermits deze van rechtswege uitvoerbaar zijn en de rechter de uitvoering niet kan verbieden. Het voorgestelde systeem, met zijn nadeel, is derhalve niets uitzonderlijks. Wordt de hiervoor voorgestelde regeling aanvaard, dan betekent dit dat de herziening van de eindbeslissing van de vrederechter niet alleen zal kunnen gesteund worden op het onvolledig karakter van de door hem toegekende schadeloosstellingen, maar eventueel ook op de al dan niet voor de vrederechter ingeroepen onwettigheid der onteigening. In dit laatste geval zullen voor de hogere rechter eventueel ook de bepalingen die de vergoeding van door de overheid onrechtmatig toegebrachte schade voorschrijven, als rechtsgrond van de vordering tot herziening kunnen worden toegevoegd.

f) Het is niet nodig in het nieuw voorgestelde artikel 4 en ook in de volgende artikelen steeds te herhalen dat dagvaardingen en oproepingen met een ter post aangetekende brief moeten gebeuren. Het is aangewezen dit voorschrift in het algemeen te formuleren. Artikel 9 is daarvoor de geschikte plaats.

.../...

3° Aan de door het ontwerp voorgestelde nieuwe versie van de artikelen 5 tot 7 der besluitwet van 3 februari 1947 moeten buiten de aanpassingen die voortspruiten uit hoger gemaakte opmerkingen, uitsluitend vormwijzigingen aangebracht worden. Alleen moet het tweede lid van artikel 7 aangevuld worden. Artikel 19 van de wet van 17 april 1835, waarnaar in dit tweede lid verwezen wordt, bepaalt immers een sanctie voor de eigenaar die de derden-belanghebbenden niet verwittigt. Het is nodig ook hier te bepalen of er een sanctie op de nalatigheid van de eigenaar (of vruchtgebruiker) staat en dewelke. Een nieuwe verwijzing naar artikel 19 van de wet van 17 april 1835 schijnt hier aangewezen.

C.

Rekening houdend met alle hiervoor gemaakte opmerkingen, stelt de Raad van State volgende tekst voor artikel 21 voor :

.../...

Artikel 21.-

In de besluitwet van 3 februari 1947 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte worden de artikelen 4 tot 9 door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 4.-

§ 1. Op verzoek van de onteigenende partij bepaalt de vrederechter bij bevelschrift dag en uur waarop de eigenaars en vruchtgebruikers van de te onteigenen percelen door de onteigenende partij zullen gedagvaard worden om voor hem te verschijnen op de plaats zelf van de te onteigenen percelen.

De dag van verschijning wordt vastgesteld ten laatste op de 21e dag na de neerlegging van het verzoekschrift.

De termijn om te verschijnen mag niet korter zijn dan acht volle dagen.

In hetzelfde bevelschrift stelt de vrederechter een deskundige aan om de door artikel 5 bedoelde plaatsbeschrijving en het door artikel 7 bedoelde verslag op te maken.

§ 2. De dagvaarding geeft bovenaan afschrift van :

.../...

1° het koninklijk besluit waarbij tot de hoogdringende onteigening besloten werd;

2° het verzoekschrift door de onteigenende partij aan de vrederechter gericht;

3° het bevelschrift van de vrederechter.

De dagvaarding bevat tevens oproeping om aanwezig te zijn bij het opmaken van de plaatsbeschrijving.

§ 3. Bij de ontvangst der dagvaarding is de gedaagde verplicht onmiddellijk de derde belanghebbenden, als bedoeld door artikel 19 van de wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemenen nutte, te verwittigen van de voorgenomen onteigening, dag, uur en plaats van verschijning voor de vrederechter en van het opmaken der plaatsbeschrijving.

§ 4. De deskundige met het opmaken der plaatsbeschrijving belast, wordt door de vrederechter opgeroepen om op hogervermelde dag en uur bij de verschijning der partijen aanwezig te zijn.

§ 5. Op de dag der verschijning, na de aanwezige partijen gehoord te hebben, doet de vrederechter de regelmatigheidstoetsing zoals bepaald in de artikelen 4 en 5 van de wet van 17 april 1835.

Tegen de uitspraak van de rechter die de eis der onteigenende partij wegens een onregelmatigheid verwerpt, kan hoger beroep aangetekend worden bij de rechtbank van eerste aanleg in de vorm bepaald door artikel 6 van voormelde wet van 17 april 1835.

.../...

Acht de vrederechter de gevolgde procedure regelmatig,dan bepaalt hij in dezelfde uitspraak onmiddellijk bij wijze van ruwe schatting de som die provisioneel door de onteigenende partij aan de rechthebbenden als globale onteigeningsvergoeding moet worden uitgekeerd. Het bedrag van deze provisionele vergoeding mag niet lager zijn dan 90 t.h. van de door de onteigenaar aangeboden som.

Tegen deze uitspraak van de rechter bestaat geen beroep. Zij wordt in het register van de bevoegde hypotheekbewaarder overgeschreven en heeft, ten aanzien van derden, dezelfde uitwerking als de overschrijving van een akte van overdracht.

§ 6. Het door de rechter vastgestelde bedrag van de provisionele vergoeding wordt krachtens de uitspraak, en zonder dat het nodig is deze vooraf te doen betekenen, in de Deposito- en Consignatiekas gestort om overeenkomstig de voorschriften van artikel 22 der wet van 17 april 1835 de rechthebbenden te worden ter hand gesteld. Het voor de storting uitgegeven bevelschrift tot betaling is van het voorafgaand visum van het Rekenhof vrijgesteld, maar is onderworpen aan de regelen bepaald in artikel 23 der wet van 15 mei 1846.

Artikel 5.-

Dadelijk na de verschijning ter plaatse vangt de door de rechter aangewezen deskundige aan met het opmaken der plaatsbeschrijving.

.../...

De onteigenaar, de eigenaar en de vruchtgebruiker, evenals de door de rechter toegelaten tussenkomende partijen, mogen de verrichtingen bijwonen. De partijen kunnen alle om het even welke opmerkingen betreffende de plaatsbeschrijving in het proces-verbaal doen aantekenen. De bij de verrichtingen tegenwoordige partijen worden in het proces-verbaal vermeld.

De in artikel 19 der wet van 17 april 1835 aangewezen derden-belanghebbenden die voor de rechter bij de eerste verschijning niet zijn tussengekomen, kunnen worden toegelaten tot tussenkomst bij het opmaken van de plaatsbeschrijving, doch zonder dat de verrichtingen daardoor enige vertraging mogen lijden.

De plaatsbeschrijving wordt bij de griffie van het vredegerecht ingediend binnen vijftien dagen na de verschijning ter plaatse.

Op de dag zelf van de indiening zendt de deskundige het door de rechter opgegeven aantal voor eensluidend verklaarde afschriften van de plaatsbeschrijving bij aangetekende brief aan de onteigenaar.

Artikel 6.-

De onteigenaar neemt het onteigende goed in bezit nadat hij de rechthebbenden heeft betekend :

1° een afschrift van de uitspraak tot vaststelling der provisionele vergoeding;

.../...

2° het bewijs van storting van de provisionele vergoeding in de Deposito- en Consignatiekas;

3° een voor eensluidend verklaard afschrift van de plaatsbeschrijving bedoeld in artikel 5.

Artikel 7.-

§ 1. De deskundige, krachtens artikel 4 door de vrederechter aangesteld, dient zijn verslag in binnen de termijn van één maand na de dag vastgesteld voor de eerste verschijning der partijen voor de rechter. Indien hij zulks nodig acht, kan de rechter die termijn met één maand verlengen.

Samen met zijn verslag dient de deskundige het door de rechter opgegeven aantal voor eensluidend verklaarde afschriften in. De rechter roept de partijen en de deskundige op tot de terechtzitting, waarvan hij de datum vaststelt met een tussenruimte van ten minste vijftien dagen; bij de oproepingsbrief voor de partijen wordt een afschrift van het verslag gevoegd.

§ 2. Na de aanwezige partijen te hebben gehoord, bepaalt de rechter op die terechtzitting het bedrag van de wegens de onteigening verschuldigde vergoedingen.

Tegen zijn vonnis, dat uiterlijk één maand na de indiening van het verslag wordt geveld, staat geen beroep open. Het wordt binnen tien dagen na de uitspraak aan de partijen betekend.

Zo het totaal der vergoedingen die een rechthebbende toegewezen worden, hoger is dan de provisionele

.../...

vergoeding toegekend krachtens artikel 4, is de onteigenaar gehouden het bijkomend bedrag binnen een maand na de uitspraak te consigneren, zo niet kan de onteigende krachtens hetzelfde vonnis de werken doen stilleggen.

§ 3. De door de rechter krachtens dit artikel toegekende vergoedingen kunnen niet meer worden gewijzigd twee maanden na de betekening van het vonnis, zoals hiervoor bepaald in § 2, tweede lid,van dit artikel, indien binnen dat tijdsverloop geen van de partijen de herziening van het vonnis heeft aangevraagd voor de rechtbank van eerste aanleg.

Deze vordering tot herziening kan ook gesteund zijn op de onregelmatigheid der onteigening.

Artikel 8.-

De vorderingen tot ontbinding of opeising alsook alle andere zakelijke vorderingen kunnen de onteigening niet tegenhouden noch de uitwerking ervan verhinderen; het recht van de eisers gaat over op de prijs, terwijl het goed ervan wordt ontheven.

Zo de in artikel 19 der wet van 17 april 1835 aangewezen derden-belanghebbenden zich aanmelden of door de eigenaar of de vruchtgebruiker in de zaak worden geroepen, worden zij als tussenkomende partijen toegelaten, maar zonder dat de rechtspleging daardoor enige vertraging mag lijden.

.../...

Indien de derden-belanghebbenden ingevolge nalatigheid der krachtens artikel 4 gedaagde partijen niet voor de vrederechter verschijnen vóór de uitspraak bedoeld in artikel 7, dan zijn de hiervoor vermelde gedaagden tegenover deze derde belanghebbenden aansprakelijk zoals bepaald in artikel 19 van de wet van 17 april 1835.

Artikel 9.-

§ 1. Alle betekeningen en oproepingen worden gedaan bij ter post aangetekende brief.

Indien de onteigende zijn woonplaats niet in het land heeft, worden al de dagvaardingen en betekeningen geldig overhandigd aan de burgemeester van de gemeente waar de onteigende goederen gelegen zijn.

§ 2. Indien de deskundige de in artikel 5 bedoelde plaatsbeschrijving en het in artikel 7 bedoelde verslag niet binnen de gestelde termijnen heeft ingediend, wordt hij op verzoek van de meestgerede partij vervangen, onverminderd de schadeloosstelling waartoe hij tegenover de partijen zou kunnen gehouden zijn wegens niet-vervulling van de taak die hij op zich had genomen".

Artikel 21, § 2.

De machtiging aan de Koning gegeven om de bepalingen van de besluitwet van 3 februari 1947 met de daaraan toegebrachte wijzigingen te coördineren, wordt best in een afzonderlijk artikel ondergebracht.

Artikel 22.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uitgelegd (blz. 113), tracht het ontwerp de middelen te scheppen om de bouw der autosnelwegen te bespoedigen, en wel door te bepalen dat, benevens de bouw in regie of bij aanneming van openbare werken van dergelijke wegen, onder meer de bouw en het onderhoud ervan ook zal mogen gebeuren bij wijze van concessie.

Te dien einde voegt artikel 22 van het ontwerp een artikel 12bis in de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, artikel 12bis dat de Koning machtigt, na beraadslaging in de Ministerraad, dergelijke concessies te verlenen onder de bepalingen en de voorwaarden van de door hem goed te keuren tekeningen en bestekken.

Concessie van openbare werken en openbare diensten geeft aanleiding tot het van Rijkswege betalen aan de concessiehouder van een jaarlijkse retributie berekend in verhouding tot het op de autoweg vastgestelde verkeer. Ze kan - wat volgens de memorie van toelichting uitzondering zal zijn - voor de concessiehouder evenwel het recht inhouden ten bezware van de gebruikers van de kunstwerken en diensten rechten te heffen.

1° Waar het voor de autowegen een speciale regeling invoert, bedoelt het ontwerp die wegen klaarblijkelijk buiten het toepassingsgebied van de wet van 10 mei 1862 betreffende de tolconcessies te houden ook dan wanneer in de concessie heffing van rechten wordt bepaald.

De wetgever laat aan de Koning, door de algemene machtiging die hij hem verleent, niet alleen de zorg over de concessies te verlenen en de wijzen ervan te bepalen, maar ook te beslissen voor welke werken van het programma

/

en voor welke diensten de concessie wordt verleend. De Koning zal eveneens moeten bepalen op welk tijdstip, in welke mate en met welke middelen aan de voorgenomen concessie ruchtbaarheid dient te worden gegeven, een oproep tot mededinging moet worden gedaan en voor gelijkheid onder de mededingers moet worden gezorgd.

2° De wijze waarop het ontwerp de mogelijkheid om de concessionaris te machtigen een tol te heffen, onder woorden brengt, doet veronderstellen dat het koninklijk besluit waardoor die machtiging wordt verleend, onafhankelijk en posterieur aan het koninklijk besluit dat de concessie verleent, mag zijn. Ingeval nu de machtiging een tol te heffen een wijziging uitmaakt van het oorspronkelijk lastkohier waarin de betaling van een beloning door de Schatkist voorzien was, dan maakt de tekst van artikel 12bis het niet duidelijk of die wijziging alleen met de instemming van de concessionaris moet gebeuren dan wel of de Koning op eigen initiatief de last der betaling van de beloning op de gebruikers van de autosnelweg mag overdragen door het voorschrijven van een tol. Het ware gewenst in artikel 12bis uitdrukkelijk een oplossing aan dit probleem te geven.

3° Inzover de concessie een contractueel element insluit, worden beide partijen geacht door dit contract gebonden te zijn. Het kan echter gebeuren dat de omstandigheden die de exploitatie van de geconcedeerde openbare dienst bepalen, zich sinds de vaststelling van het lastenkohier substantieel wijzigen. Dit heeft aanleiding gegeven tot de gedachte dat het zich voordoen van het onvoorzienbare een grond moet kunnen uitmaken niet alleen om bij gemeen overleg het contract te herzien, maar in hoofde van de concessionaris om de herziening van het contract voor een rechterlijke instantie te kunnen afdwingen.

.../...

Bij artikel 10, 2°, van de wet van 23 december 1946 tot oprichting van de Raad van State werd dit lichaam bevoegdheid verleend met betrekking tot het verbreken en het herzien van sommige vóór of tijdens de oorlog afgesloten contracten. Vermits de concessies kunnen lopen en normaal zullen lopen over een termijn van vijftig jaar, is het voorzien van een instantie van revisie van het contract een voorzorgsmaatregel die een redelijke waarborg uitmaakt voor de concessionaris.

4° Het ontwerp bepaalt dat ook "het oprichten en exploiteren van diensten ten behoeve van de gebruikers" in concessie kan gegeven worden.

Het is niet duidelijk of het hier om afzonderlijke concessies gaat dan wel of deze concessies noodzakelijk met de hoofdconcessie samengaan.

Daar een concessie gebeurt intuitu personae, kan de concessionaris geen onderconcessies - bijvoorbeeld voor de exploitatie van diensten ten behoeve der gebruikers - toestaan.

5° De tweede alinea van het nieuw voorgestelde artikel 12bis bepaalt dat de concessiehouder, namens de Staat, de onteigening ten algemenen nutte van de voor het aanleggen van de geconcedeerde autosnelwegen nodige onroerende goederen kan vorderen. Deze wettelijke machtiging is vereist om de concessionaris deze bevoegdheid te verlenen (Cass. 19 december 1901, Pas. 1902, I, 180).

.../...

Vermits de concessionaris de onteigening vordert in naam van de Staat, betekent dit dat de onteigende goederen overgaan in het openbaar domein van de Staat die echter niet gehouden is de vergoedingen te betalen (Cass. 30 maart 1882, Pas. I, 94).

De in het algemeen geformuleerde machtiging onteigeningen te verrichten, betekent echter niet dat het de concessionaris zelf is die beslist over de vraag welke percelen - en op welk moment - mogen onteigend worden. Het effectief overgaan tot onteigening onderstelt, zoals bepaald door artikel 1 van de wet van 27 mei 1870 tot vereenvoudiging der formaliteiten voorgeschreven inzake onteigeningen ten algemenen nutte, dat een koninklijk besluit precies de te onteigenen percelen bepaalt onder aanduiding van de concessionaris die gerechtigd wordt effectief de onteigening te vorderen.

Daar er niet één maar verschillende onteigeningsprocedures bestaan, ligt het voor de hand dat het nodig is te bepalen volgens welke procedure de concessionaris de onteigening mag vorderen. Ook dat moet bij koninklijk besluit geregeld worden.

Uit het voorgaande volgt dat het gewenst ware, het tweede lid van het voorgestelde artikel 12bis aan te vullen met de volgende zin :

"De Koning bepaalt het plan van de te onteigenen percelen en de procedure volgens welke de onteigeningen moeten geschieden".

I. OBSERVATIONS GENERALES.

A.

Le projet entend en premier lieu arrêter par la voie législative un plan d'investissementsen matière de travaux publics.

Ce plan comprend deux volets interdépendants : 1° un programme de travaux, 2° un ensemble de prévisions budgétaires destinées à assurer la réalisation des investissements annuels . Il est divisé en trois chapitres: le premier est constitué par les dispositions qui esquissent le plan dans ses grandes lignes (article 1er, alinéa 1er, et article 2); le deuxième comporte les articles qui arrêtent le programme de base (articles 3 à 8, voire même l'article 23 qui abroge certaines dispositions de programmes adoptés antérieurement); le troisième, enfin, est formé par les articles qui traitent du programme conjoncturel (articles 10 à 14).

Quels effets emportera la fixation du plan par la voie législative ?

L'article 4,qui concerne le programme de base, et l'article 16 relatif au programme conjoncturel (analysé à la lumière du commentaire qu'y consacre l'exposé des motifs, p.202) témoignent du souci de respecter le principe constitutionnel du vote annuel par le législateur des crédits mis à la disposition de l'Exécutif. Les crédits nécessaires à l'exécution des travaux envisagés doivent, en effet, être inscrits aux budgets annuels, en sorte que le vote du programme n'implique aucune autorisation des dépenses.

.../...

D'autre part, l'article 4 ne peut s'interpréter dans ce sens que le législateur s'interdit d'apporter, par une loi subséquente, des modifications aux dispositions portées par la loi.

Enfin, la fixation d'un programme de travaux par la voie législative n'est pas, pour autant, de nature à faire naître dans le chef de tiers, un droit à l'exécution de ces travaux, et n'emporte même pas pour l'autorité l'obligation de les effectuer. Celle-ci conserve, en droit, la liberté la plus absolue de décider des modalités d'exécution du programme, voire même de renoncer à celui-ci. L'exposé des motifs (p.62) ne laisse subsister aucun doute à cet égard.

En soi donc, les dispositions qui définissent le programme, fût-ce même dans le cadre d'une loi, sont dépourvues d'effets juridiques : elles ne confèrent ni pouvoir, ni droit et ne créent pas d'obligations. Tout au plus l'inscription de ce programme dans le cadre d'une loi rend-elle plus solennelle la proclamation de la politique que l'on se propose de suivre. Du point de vue juridique, une telle mise en oeuvre du pouvoir législatif est inhabituelle.

+

+ +

.../...

B.

Bien que le projet contienne des dispositions très divergentes, une nette distinction peut cependant être établie entre les prescriptions qui intéressent directement la fixation du programme des investissements et celles qui n'ont été insérées dans le projet qu'à l'occasion de cette fixation et dont les effets juridiques sont sans rapport avec le programme. En ce qui concerne ces dernières dispositions, cela signifie, notamment, que le champ d'application n'en est pas limité aux travaux inscrits au programme.

A ce groupe de dispositions indépendantes appartiennent : 1° l'article 21,qui modifie l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique; 2° l'article 22,qui tend à insérer dans la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes un article 12bis, lequel permettra de concéder la construction et l'entretien d'autoroutes.

Il y aurait lieu d'établir une séparation bien nette entre ce groupe de dispositions et le reste du projet; à cet effet, l'on pourrait ajouter à la division en chapitres, une division en titres, le premier de ceux-ci étant relatif à la fixation du programme, le second à la modification de l'arrêté-loi du 3 février 1947 et de la loi du 12 juillet 1956.

\+

\+ \+

.../...

C.

Les dispositions qui décrivent le programme de travaux contiennent certaines redites qui gonflent inutilement le projet. Ainsi, les travaux dont l'article 2 donne une énumération générale sont repris d'une manière plus détaillée dans les articles 5 à 8 et 11 à 14. Ces derniers articles reprennent de même les aperçus donnés aux articles 3, 4 et 10 quant au montant des investissements à prévoir. Pour autant que ces aperçus contribuent à une meilleure compréhension du programme, ils seraient mieux à leur place dans l'exposé des motifs, leur insertion dans la loi proprement dite n'étant guère justifiée puisqu'ils n'ajoutent rien aux prescriptions des articles 5 à 8 et 11 à 14.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Présentation.

Dans la version néerlandaise, la fin de la formule de présentation doit être rédigée comme suit : "... en op het advies van Onze in raad vergaderde Ministers".

Article 1er, alinéa 2.

Ce n'est pas uniquement en tant qu'il concerne la conception même de la politique des travaux publics que le projet tend à assurer à celle-ci plus de continuité et de cohésion; il entend éviter de surcroît que l'exécution des travaux approuvés ne soit interrompue par les

.../...

effets fâcheux que l'application des principes de l'annalité du budget et de l'universalité des deniers de l'Etat est susceptible d'avoir sur l'engagement et le financement des dépenses affectées aux travaux publics.

L'article 9 a pour objet d'assurer la continuité des engagements, du moins pour ce qui concerne le programme de base; l'article 1er, alinéa 2, vise à assurer la continuité du financement des travaux publics par la création d'un nouvel organisme paraétatique : le "Fonds autonome de financement des travaux publics".

A l'examiner en détail, on constate que le projet se borne en fait à annoncer l'institution d'un tel fonds, la création, l'organisation, les attributions et le mode de fonctionnement de cet organisme devant faire l'objet d'un projet distinct.

Les inconvénients d'un tel procédé sautent aux yeux.

Dans un projet dont le but premier est d'instaurer une réglementation des investissements, le financement de ceux-ci constitue de toute évidence un élément essentiel du mécanisme qui doit assurer l'exécution du programme. L'omission de cet élément rend inintelligibles le sens et le fonctionnement exacts de l'ensemble du mécanisme.

Il est, du reste, de mauvaise technique législative de formuler dans la loi un principe sans en préciser le contenu.

.../...

Si le Gouvernement tient à créer le Fonds autonome par une loi spéciale, il conviendra de veiller à ce que le projet ayant cet objet soit déposé aux Chambres législatives simultanément avec le projet de loi sur les investissements et que les deux textes entrent en vigueur à la même date.

Même alors, le délai qui s'écoulera avant que le Fonds puisse effectivement fonctionner risque de retarder le financement des dépenses afférentes aux travaux prévus par le plan. Aussi serait-il utile de prévoir un régime transitoire, ne fût-ce que pour régulariser les dépenses faites en 1960.

Enfin, il échet d'observer qu'il ne ressort pas avec suffisamment de clarté du projet, si l'article 1er, alinéa 2, a pour but - et pour effet - d'abroger d'une manière implicite l'article 14 de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations de polders ou de wateringues, modifié par l'arrêté royal du 1er février 1960. Cet article 14 prévoit le financement intégral par le Crédit communal de certains travaux subventionnés par l'Etat, la liquidation des subventions comprise.

Si l'article 1er, alinéa 2, abroge effectivement l'article 14, il conviendrait de le dire dans l'exposé des motifs, de manière à faire nettement apparaître l'abrogation expresse par un arrêté royal ultérieur comme une mesure d'exécution de l'article 1er, alinéa 2, du projet.

.../...

Si, en revanche, l'abrogation implicite de l'article 14 n'est pas poursuivie, la portée de l'article 1er, alinéa 2, devrait être précisée, soit en fixant les conditions dans lesquelles les travaux prévus par le plan de quinze ans sont susceptibles d'être financés par des organismes autres que le Fonds autonome, soit en habilitant le Roi à prévoir pour certains travaux de ce programme un mode de financement différent.

Article 2.

Ainsi qu'il a été dit dans les observations générales, l'utilité de l'énumération donnée à l'article 2 est discutable, en présence des articles 5 à 8 et 11 à 14.

Articles 3 à 8 inclusivement.

L'alinéa 2 de l'article 3 tend à établir une proportion entre les sommes réservées aux investissements de travaux publics et le montant prévisible du revenu national. Cette précision serait mieux à sa place dans l'exposé des motifs.

Le tableau reproduit à l'article 4 n'ajoute rien aux éléments contenus dans l'alinéa 1er des articles 5 à 8; il figurerait donc également mieux dans l'exposé des motifs.

.../...

La phrase liminaire de l'article 4 pourrait alors être insérée dans l'article 3, sous la forme d'un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Les crédits d'engagement nécessaires au financement de ce programme sont inscrits chaque année au budget du Ministère des Travaux publics et de la Reconstruction jusqu'à concurrence des montants fixés à l'alinéa 1er des articles 4 à 7".

Si cette suggestion était adoptée, il y aurait lieu de modifier le numérotage des articles suivants et d'adapter les références.

Il est à remarquer que, dans sa version néerlandaise, l'article 4 ne parle pas seulement de crédits d'engagement mais aussi de crédits de paiement, ce qui ne se concilie point avec la création annoncée par l'article 1er, alinéa 2, d'un Fonds autonome qui prend en charge les dépenses afférentes à l'exécution du programme des investissements. Dans la version française du reste, il n'est pas question de crédits de paiement.

Article 9.

Afin d'assurer la continuité de l'utilisation des crédits d'engagement, l'article 9 habilite le Roi à reporter les crédits non utilisés à l'exercice suivant.

.../...

Une telle disposition concerne le pouvoir de l'Exécutif d'engager l'Etat financièrement. Sous cet angle, elle constitue une disposition organique qui complète, pour ce qui concerne les travaux visés aux articles 5 à 8 du projet, la loi générale sur la comptabilité de l'Etat.

L'insertion de l'article 9 au chapitre relatif au programme de base et le fait que cet article ne se réfère qu'aux travaux visés aux articles 5 à 8 ont pour conséquence de ne rendre possible que le transfert des seuls crédits destinés au programme de base.

Dans la version néerlandaise de l'article 9, les mots "en betalingskredieten" devraient être supprimés pour les mêmes motifs que ceux qui ont déjà été exposés à propos de l'article 4.

Le Conseil d'Etat attire encore l'attention du Gouvernement sur le fait qu'une modification ayant une portée analogue est prévue par le projet de loi modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, notamment dans les articles 17 et suivants. Les deux réglementations ne sont cependant pas identiques. Il appartient au Gouvernement d'établir dans quelle mesure une réglementation spéciale applicable aux travaux visés aux articles 5 à 8 est souhaitable.

.../...

Article 10.

L'article 10, alinéa 2, est une des dispositions qui font double emploi avec des prescriptions édictées ailleurs dans le texte.

Articles 19 et 20.

Les articles 19 et 20 sont superflus, d'abord parce qu'ils ne font que rappeler le principe du subventionnement déjà énoncé dans les articles précédents (article 2, 4°, b,d et e, article 6, alinéa 2, 4°,et article 8), ensuite parce qu'ils se bornent à disposer que le Roi réglera les modalités d'exécution des dispositions prévues dans les lois budgétaires qui l'habilitent à octroyer des subventions.

Ces dispositions n'ouvrent aucun droit aux subventions, pas plus qu'elles n'entraînent l'obligation de les liquider.

Dès lors, l'octroi des subventions découle exclusivement de la disposition qui les concerne figurant dans la loi budgétaire. Les articles 19 et 20 ne constituent, dans cet ordre d'idées, que de simples déclarations d'intentions.

.../...

A cela s'ajoute qu'aussi longtemps que le législateur ne fixe pas lui-même les conditions d'octroi des subventions, c'est au Roi, chargé d'exécuter le budget, qu'il appartient de le faire. De ce point de vue également, les articles 19 et 20 sont sans utilité.

La seule portée normative des articles 19 et 20 réside dans le fait qu'ils habilitent directement le Ministre des Travaux publics à décider dans chaque cas particulier de l'octroi des subventions. L'importance d'une telle habilitation est minime, étant donné que le Roi peut, d'autorité, déléguer un tel pouvoir au Ministre des Travaux publics.

C'est de cette manière qu'il a d'ailleurs été procédé dans l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à la liquidation de subventions pour l'exécution de travaux par les pouvoirs subordonnés, arrêté qui règle une matière analogue à celle traitée dans les articles 19 et 20.

En conséquence, il serait plus pratique de supprimer ces articles dans le présent projet et de compléter l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949.

Article 21.

Il est souhaitable de faire un article distinct de chacun des deux paragraphes qui constituent l'article 21. En outre, au § 1er, il est superflu de procéder par subdivision en 1°, 2°, etc ... puisqu'il s'agit en l'espèce de la revision d'une série d'articles qui se succèdent.

.../...

Article 21, § 1er.

A.

Du point de vue juridique, la disposition la plus importante du projet est l'article 21, § 1er, qui modifie l'arrêté-loi du 3 février 1947 instituant une procédure accélérée d'expropriation.

Le système de l'arrêté-loi du 3 février 1947 consiste à faire précéder la procédure ordinaire d'une intervention simplifiée du juge de paix, dont la décision, eu égard au caractère sommaire de l'instruction, est essentiellement provisoire, sauf acquiescement des parties, qui, à l'expiration d'un délai déterminé, rendra la décision provisoire définitive.

Cette instruction sommaire est à l'avantage de l'autorité en ce qu'elle permet à celle-ci de prendre rapidement possession des parcelles; pour le particulier, le caractère sommaire de l'instruction est compensé par le fait qué les deux degrés normaux de juridiction s'offrent encore à lui après la décision du juge de paix pour défendre pleinement ses intérêts.

Quelque sommaire que puisse paraître la procédire instituée par l'arrêté-loi de 1947, il n'en demeure pas moins , d'après les explications du fonctionnaire délégué, qu'elle est encore trop lente et que l'administration doit, dans bien des cas, attendre plusieurs mois, voire un an, avant de pouvoir prendre possession des parcelles frappées d'expropriation.

.../...

Le retard imprévu que certaines expropriations viendraient à subir risque de compromettre la continuité et la poursuite systématique des travaux publics et d'entraîner des pertes considérables dans la mesure où la rentabilité des travaux et des investissements se trouve différée.

Une action conjoncturelle efficace postule par ailleurs que les travaux destinés à parer un fléchissement de la conjoncture soient entrepris sur le champ. Aussi, une occupation accélérée des parcelles à exproprier apparaît-elle comme une nécessité impérieuse.

La Constitution subordonnant la prise de possession de l'immeuble exproprié au règlement préalable d'une juste indemnité, le seul moyen, pour l'autorité, de s'assurer l'occupation rapide d'une parcelle consiste à avancer au maximum l'époque du paiement de l'indemnité d'expropriation. L'idée fondamentale du projet est de faire procéder par le juge de paix à la détermination du montant de l'indemnité préalablement à toute instruction sommaire, c'est-à-dire au moment où les parties comparaissent pour la première fois devant lui , et où il ne dispose pour tous éléments que d'une offre de l'expropriant, des prétentions de l'exproprié et de sa connaissance des situations locales.

.../...

Il va de soi que l'indemnité ainsi fixée devra être essentiellement provisoire puisque le juge de paix aura, en tout état de cause, à statuer à nouveau indépendamment de tout recours des parties.

Du point de vue strictement juridique, une telle procédure ne prête guère à critique., du moins si l'indemnité provisionnelle est conçue non pas comme une avance mais comme l'indemnité d'expropriation proprement dite qui, bien qu'évaluée grosso-modo - et susceptible dès lors d'être corrigée - se veut néanmoins intégrale.

La circonstance que l'indemnité ainsi fixée est susceptible de modification ultérieure, ne constitue pas en soi un argument pour refuser l'occupation du bien après le paiement de cette indemnité. La loi de 1835 n'habilite-t-elle pas, en effet, l'autorité à prendre possession des parcelles alors même qu'une voie de recours reste ouverte à l'exproprié ?

Il est essentiel, à cet égard, que l'exproprié dispose d'une sanction qui lui permette, le cas échéant, de provoquer le paiement du supplément d'indemnité que le juge d'appel lui aurait alloué.

Dans la loi de 1835 c'est l'article 18 qui ouvre une telle voie de contrainte; dans le projet, c'est la disposition qui prévoit la possibilité de faire suspendre les travaux si le paiement du supplément d'indemnité n'est pas intervenu dans un délai raisonnable.

.../...

Il est évident qu'il y a quelque inconvénient à opposer à l'autorité l'exécution forcée d'un jugement. Lorsque le législateur prévoit lui-même une voie de contrainte, il est souhaitable qu'il précise comment cette contrainte s'exercera en fait.

B.

1° Le projet n'apporte aucune modification à l'article 1er de l'arrêté-loi de 1947. C'est dire qu'il part implicitement de l'hypothèse que la condition prévue par cet article - à savoir qu'il doit s'agir de travaux destinés à "assurer le réquipement du pays"- est formulée d'une manière suffisamment générale que pour englober les travaux inscrits au plan de quinze ans.

2° Le texte proposé pour l'article 4 appelle les observations suivantes :

a) Pris en soi, l'alinéa 1er manque de clarté : la construction de la phrase est peu heureuse et la procédure n'y est pas décrite d'une manière complète, ni dans l'ordre chronologique de son déroulement. En outre, l'alinéa n'indique pas assez clairement le mode de calcul du délai d'assignation, ni celui du délai que le juge lui-même doit respecter lorsqu'il fixe la date de l'assignation.

.../...

b) A l'alinéa 2 (ainsi que dans les dispositions suivantes) le terme "provision" gagnerait à être remplacé par le terme "indemnité provisionnelle". Le terme "provision" peut faire croire en effet que la somme allouée n'est qu'une partie de l'indemnité à fixer ultérieurement, alors qu'en réalité le juge de paix est tenu, s'il entend respecter l'article 11 de la Constitution, d'allouer une indemnité intégrale, fût-elle fixée par provision, et, de ce fait, susceptible d'être corrigée par la suite.

L'adoption du terme "indemnité provisionnelle" rend inadéquats les mots "indemnité provisoire" employés dans l'arrêté-loi. Cette remarque vaut également pour l'article 3 de l'arrêté-loi, auquel le projet n'apporte aucune modification.

Ce qui rend ce terme inadéquat, ce n'est pas seulement le danger de confusion que peut engendrer sa coexistence avec le terme "indemnité provisionnelle", mais encore le fait que l'indemnité, telle que le juge de paix l'aura finalement fixée, ne présentera pas un caractère provosoire, puisqu'aussi bien elle ne sera susceptible de modification que par le recours au juge d'appel .

c) L'alinéa 4 de l'article 4 concerne la prise de possession du bien exproprié. Etant donné que cette prise de possession se situe chronologiquement après l'établissement de l'état descriptif des lieux prévu à l'article 5, il est souhaitable de transformer cet

.../...

alinéa 4 en un article 6, et d'adapter en conséquence le numérotage des articles suivants, les articles 8 et 9 pouvant être fusionnés en un seul article 9.

d) L'article 4 présente une lacune en ce qu'il ne prévoit pas expressément que le propriétaire d'une parcelle à exproprier est tenu d'aviser de l'imminence de la procédure d'expropriation les tiers intéressés au sens de l'article 19 de la loi du 17 avril 1835, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin qu'ils puissent faire valoir leurs intérêts devant le juge de paix, si possible dès le premier jour de la comparution.

e) A l'opposé de celle qui figure dans la loi du 17 avril 1835, la description de la procédure d'expropriation telle qu'elle est donnée dans l'arrêté-loi du 2 février 1947 et reprise par le projet ne règle pas expressément les modalités du contrôle par le juge de paix, de la régularité de la procédure d'expropriation. C'est dire que l'exception d'irrégularité éventuellement soulevée sera soumise au régime du droit commun.

Un tel système ne va pas sans inconvénients.

Le premier inconvénient est qu'en dehors du cas où cette exception est soulevée, le juge n'est pas tenu de se prononcer expressément sur la légalité de l'expropriation. Si le juge n'est pas tenu de se prononcer expressément sur la légalité de l'expropriation , il est à craindre que la légalité n'échappe dans certains cas à tout contrôle juridictionnel.

.../...

Si le juge procède effectivement à ce contrôle, soit à la requête d'un exproprié, soit d'initiative, rien ne s'oppose à ce qu'il joigne son appréciation sur la légalité de l'expropriation à son jugement définitif sur l'action principale. Comme le projet entend régler la procédure devant le juge de paix de manière telle que la prise de possession puisse intervenir avant la décision finale, le recours à un tel système apparaît moins indiqué.

Il convient, dès lors, s'inspirant de la loi du 17 avril 1835, d'obliger le juge à statuer sur la légalité de l'expropriation dès le début de la procédure judiciaire. Ce serait là une garantie tant pour l'exproprié que pour l'expropriant. Quant à déterminer à quel moment au plus tôt ce jugement pourrait intervenir, il semble falloir retenir la première audience à laquelle les parties comparaissent.

Il va de soi que le juge de paix ne pourra se prononcer sur la légalité de l'expropriation en premier et dernier ressort; aussi un recours devant le tribunal de première instance devrait-il être prévu. Pour l'expropriant, ce recours ne serait forcément ouvert qu'après décision défavorable du juge de paix.

.../...

En va-t-il de même pour la personne expropriée qui, ayant soulevé l'exception d'illégalité, voit celle-ci rejetée par le juge de paix ?

La loi manquerait totalement son but, qui est d'instituer une procédure accélérée d'expropriation, si la procédure pouvait, dès le stade initial, être paralysée par de longues contestations devant plusieurs juges au sujet de la légalité de l'expropriation. L'obligation pour le juge de paix de statuer sur la légalité de l'expropriation dès le début de la procédure constitue déjà une garantie supplémentaire pour l'exproprié. La décision favorable du juge de paix renforce suffisamment la présomption de légalité qui s'attache aux actes de l'autorité , ceux de l'Exécutif y compris, que pour inciter le Conseil d'Etat à proposer - compte tenu du but poursuivi par le projet - que le droit de l'exproprié, d'interjeter appel de la décision du juge de paix qui lui est défavorable quant à la légalité de l'expropriation, soit identifié à son droit de poursuivre la revision de la décision finale de ce juge. Sur ce point, la proposition du Conseil d'Etat, si elle était adoptée, ne placerait pas l'exproprié dans une situation différente de celle qui serait la sienne si, comme le prévoit le projet, les exceptions d'illégalité restaient soumises au droit commun et s'il était loisible au juge de joindre son appréciation sur cette exception à son jugement sur l'action principale.

.../...

Dans la procédure exposée ci-dessus, l'exproprié ne pourra, il est vrai, interjeter appel d'une décision du juge de paix favorable à la légalité de l'expropriation qu'après que l'expropriant aura pris possession du bien. Cet inconvénient est inévitable si - ainsi qu'il a été observé ci-avant - on entend conserver à la procédure son caractère de procédure accélérée. Un tel inconvénient est du reste inhérent à toutes procédures ayant pour objet la réparation du préjudice qui résulte d'actes administratifs illicites, ceux-ci étant exécutoires de plein droit et le juge ne pouvant en interdire l'exécution . Le système proposé, avec l'inconvénient qu'il comporte, n'a dès lors rien d'exceptionnel. L'adopter implique que la revision de la décision finale du juge de paix pourra être fondée non seulement sur le caractère incomplet des indemnités allouées par lui, mais aussi, le cas échéant, sur l'illégalité de l'expropriation que celle-ci ait été soulevée ou non devant le juge de paix. Dans ce dernier cas, il sera loisible à l'intéressé d'invoquer également comme fondement de son action devant le juge de la revision les dispositions qui prévoient la réparation du préjudice causé irrégulièrement par l'autorité.

.../...

f) Il est inutile de répéter dans le nouvel article 4 et dans chacun des articles suivants que les assignations et convocations doivent se faire par lettre recommandée à la poste. Cette prescription pourrait être formulée une fois pour toutes, notamment à l'article 9.

3° En plus des adaptations résultant des considérations développées ci-dessus, le texte nouveau proposé par le projet pour les articles 5 à 7 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 n'appelle que des modifications de pure forme. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 7 devrait être complété. L'article 19 de la loi du 17 avril 1835 auquel cet alinéa se réfère, prévoit, en effet, une sanction à l'égard du propriétaire qui omet de prévenir les tiers intéressés. Le projet devrait de même indiquer si la négligence du propriétaire (ou de l'usufruitier) est passible d'une sanction, et préciser éventuellement celle-ci. Une nouvelle référence à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835 paraît indiquée.

.../...

C.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose ,pour l'article 21 ,la rédaction suivante :

Article 21.-

Les articles 4 à 9 de l'arrêté-loi du 3 février 1947 relatif à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Article 4.-

§ 1er. Le juge de paix fixe par voie d'ordonnance, à la requête de l'expropriant, les jour et heure auxquels les propriétaires et usufruitiers des parcelles à exproprier seront assignés par l'expropriant à comparaître devant le juge sur les lieux à exproprier.

Le jour de la comparution est fixé au plus tard au 21ème jour qui suit le dépôt de la requête.

Le délai de comparution ne peut être inférieur à huit jours francs.

Le juge de paix commet, par la même ordonnance, un expert chargé de dresser l'état descriptif des lieux prévu à l'article 5,et d'établir le rapport prévu à l'article 7.

.../...

§ 2. L'assignation à comparaître porte, en tête, copie :

1° de l'arrêté royal décrétant l'expropriation par application de la procédure d'extrême urgence;

2° de la requête adressée par l'expropriant au juge de paix ;

3° de l'ordonnance du juge de paix.

L'assignation comporte en outre convocation à être présent à l'établissement de l'état descriptif des lieux.

§ 3. Dès la réception de l'assignation, l'assigné est tenu d'aviser les tiers intéressés, au sens de l'article 19 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'expropriation poursuivie, ainsi que des jour, heure et lieu de comparution devant le juge de paix et de l'établissement de l'état descriptif des lieux.

§ 4. L'expert chargé de l'établissement de l'état descriptif des lieux est convoqué, par le juge de paix, à être présent lors de la comparution des parties, aux jour et heure précités.

.../...

§ 5. Le jour de la comparution, après avoir entendu les parties présentes, le juge de paix procède aux vérifications prescrites par les articles 4 et 5 de la loi du 17 avril 1835.

Le jugement par lequel le juge déboute l'exproprianf de son action du chef d'irrégularité est susceptible d'appel devant le tribunal de première instance, dans les formes déterminées par l'article 6 de la loi précitée.

Si le juge de paix estime que la procédure suivie est régulière, il fixe séance tenante, dans le même jugement, par voie d'évaluation sommaire, le montant de l'indemnité provisionnelle que l'expropriant versera, à titre d'indemnité d'expropriation globale, aux ayants droit. Le montant de cette indemnité provisionnelle ne peut pas être inférieur à 90 p.c. de la somme offerte par l'expropriant.

Ce jugement n'est susceptible d'aucun recours. Il est transcrit sur le registre du conservateur des hypothèques compétent et produit, à l'égard des tiers, les mêmes effets que la transcription d'un acte de cession.

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

.../...

aux ayants droit, conformément aux prescriptions de l'article 22 de la loi du 17 avril 1835. L'ordonnance de paiement émise en vue du dépôt est exempte du visa préalable de la Cour des Comptes, mais est soumise aux règles établies par l'article 23 de la loi du 15 mai 1846.

Article 5.-

Aussitôt après la comparution sur les lieux, l'expert commis par le juge établit l'état descriptif des lieux.

L'expropriant, le propriétaire, l'usufruitier ainsi que les parties dont l'intervention a été accueillie par le juge peuvent assister aux opérations. Les parties peuvent faire consigner au procès-verbal toutes observations relatives à l'état descriptif des lieux. Il est fait mention , au procès-verbal, des parties qui ont assisté aux opérations.

Les tiers intéressés désignés à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835,qui ne sont pas intervenus devant le juge, sont recevables à intervenir lors de l'établissement de l'état descriptif,mais sans qu'il en résulte aucun retard pour les opérations.

.../...

L'état descriptif des lieux est déposé au greffe de la justice de paix,dans les quinze jours qui suivent la comparution sur les lieux.

Le jour même du dépôt, l'expert envoie à l'expropriant, par lettre recommandée, le nombre de copies certifiées conformes de l'état descriptif, indiqué par le juge.

Article 6.-

L'expropriant prend possession du bien exproprié après avoir signifié aux ayants droit :

1° une copie du jugement fixant le montant de l'indemnité provisionnelle;

2° le certificat de dépôt de l'indemnité provisionnelle à la Caisse des Dépôts et Consignations;

3° une copie certifiée conforme de l'état descriptif des lieux visé à l'article 5.

.../...

Article 7.-

§ 1er. L'expert commis par le juge de paix en vertu de l'article 4, dépose son rapport dans le délai d'un mois suivant le jour fixé pour la première comparution des parties devant le juge. S'il l'estime nécessaire, le juge peut proroger ce délai d'un mois.

L'expert dépose, en même temps que son rapport, le nombre de copies certifiées conformes, indiqué par le juge. Celui-ci convoque les parties et l'expert à l'audience, dont il fixe la date à quinze jours d'intervalle au moins; à la lettre de convocation des parties est annexée une copie du rapport.

§ 2. A cette audience, le juge, après avoir entendu les parties présentes, fixe le montant des indemnités dues du chef de l'expropriation.

Son jugement, qui est rendu au plus tard un mois après le dépôt du rapport, n'est susceptible d'aucun recours. Il est notifié aux parties dans les dix jours du prononcé.

Si le montant total des indemnités allouées à un ayant droit excède le montant de l'indemnité provisionnelle octroyée en vertu de l'article 4, l'expropriant est tenu de consigner le supplément dans le mois du jugement, à défaut de quoi l'exproprié pourra, en vertu du même jugement, faire suspendre les travaux.

§ 3. Les indemnités allouées par le juge en vertu du présent article ne sont plus susceptibles de modification à l'expiration d'un délai de deux mois à partir de la notification du jugement visé au § 2, alinéa 2, du présent article, si aucune des parties n'a demandé, avant l'expiration de ce délai, la revision du jugement devant le tribunal de première instance.

.../...

L'action en revision peut également être fondée sur l'irrégularité de l'expropriation.

Article 8.-

Les actions en résolution ou en revendication, de même que toutes autres actions réelles, ne peuvent arrêter l'expropriation, ni en empêcher l'effet; le droit des réclamants est transporté sur le prix,et l'immeuble en est affranchi.

Les tiers intéressés désignés à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835, s'ils se présentent ou sont appelés en cause par le propriétaire ou l'usufruitier, sont reçus intervenants,mais sans qu'il en résulte aucun retard pour la procédure.

Si, en raison de la négligence des parties assignées en vertu de l'article 4, les tiers intéressés ne comparaissent pas devant le juge de paix avant le prononcé du jugement visé à l'article 7, ces parties sont responsables à l'égard des tiers intéressés,comme il est dit à l'article 19 de la loi du 17 avril 1835.

Article 9.-

§ 1er. Toute notification ou convocation est faite par lettre recommandée à la poste.

Si l'exproprié n'est pas domicilié dans le pays, toutes les assignations et notifications sont valablement remises au bourgmestre de la commune de la situation des immeubles expropriés.

§ 2. Si l'expert n'a pas déposé dans les délais impartis l'état descriptif des lieux prévu à l'article 5 et le rapport prévu à l'article 7, il est remplacé, à la requête de la partie la plus diligente, sans préjudice des dommages-intérêts dont il serait tenu à l'égard des parties en raison du non-accomplissement de sa mission".

.../...

Article 21, § 2.

La mission conférée au Roi de coordonner les dispositions de l'arrêté-loi du 3 février 1947 avec les modifications qui y ont été apportées, devrait faire l'objet d'un article distinct.

Article 22.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs (page 113), le projet tend à procurer les moyens d'accélérer la construction des autoroutes, en prévoyant notamment qu'en dehors de la construction en régie ou par voie de marché de travaux publics, la construction ainsi que l'entretien de ces routes pourront faire l'objet de concessions.

A cette fin, l'article 22 du projet insère dans la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, un article 12 bis suivant lequel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, accorder de telles concessions, aux clauses et conditions des plans et cahiers des charges à approuver par lui.

Ces concessions, qui auront pour objet des travaux publics et des services publics, donneront ouverture au paiement, par l'Etat, d'une rétribution annuelle au concessionnaire, calculée en fonction de la circulation constatée sur l'autoroute. Elles pourront, toutefois, comporter, mais exceptionnellement, aux termes de l'exposé des motifs, le droit, pour le concessionnaire, de percevoir des péages à charge des usagers des ouvrages et services.

1° Dès lors qu'il prévoit pour les autoroutes un régime particulier, le projet entend, de toute évidence, soustraire ces voies publiques au champ d'application de la loi du 10 mai 1862 relative aux concessions à péages, même lorsque la concession comportera la perception de péages.

.../...

Par l'habilitation générale qu'il lui confère, le législateur s'en remettra au Roi non seulement du soin d'accorder les concessions et d'en fixer les modalités, mais aussi de celui de décider des travaux énumérés au programme et des services qui feront l'objet de concession. Il lui appartiendra aussi de déterminer quand, dans quelle mesure et par quels moyens il importera d'assurer la publicité des concessions à accorder, de provoquer la concurrence et de garantir l'égalité des chances des concurrents.

2° Le pouvoir d'autoriser le concessionnaire à percevoir des péages est conféré en des termes qui font supposer que l'arrêté royal accordant cette autorisation pourra intervenir indépendamment de l'arrêté royal portant concession, et postérieurement à celui-ci. Si tant est que l'autorisation de percevoir des péages constitue une modification du cahier des charges originaire qui, lui, prévoyait le paiement d'une rétribution par le Trésor, le texte de l'article 12 bis ne permet pas de déterminer avec certitude si cette modification requiert l'assentiment du concesssionnaire ou si, au contraire, le Roi peut, d'initiative, reporter la charge du paiement de la rétribution sur les usagers de l'autoroute en prescrivant la perception d'un péage. Il est souhaitable que l'article 12 bis résolve ce problème.

3°En tant que la concession comporte un élément contractuel, les parties sont réputées être liées l'une envers l'autre. Les conditions d'exploitation du service public concédé pourraient cependant se trouver,

.../...

à un moment donné, profondément modifiées par rapport à ce qu'elles étaient à l'époque de l'établissement du cahier des charges. Ceci fait naître le sentiment que la survenance d'un événement imprévisible constitue non seulement une cause suffisante de revision consensuelle du contrat , mais justifiant en outre l'attribution,au concessionnaire,du droit de provoquer cette revision par une juridiction en cas de contestation.

L'article 10, 2°, de la loi du 23 décembre 1946, organique du Conseil d'Etat, confère à cette juridiction le pouvoir de statuer sur la résiliation ou la revision de contrats conclus avant ou pendant la guerre. Etant donné que les concessions pourront être et seront normalement accordées pour une durée de cinquante ans, la désignation d'une instance ayant pouvoir de revision constituerait une précaution de nature à offrir au concessionnaire une garantie raisonnable.

4° Le projet prévoit que sont également susceptibles d'être concédés,"l'établissement et l'exploitation de services au profit des usagers".

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude s'il s'agit en l'espèce de concessions séparées ou de concessions qui accompagnent nécessairement la concession principale.

.../...

Etant donné qu'une concession est accordée intuitu personae, il n'est pas loisible au concessionnaire d'en céder une partie telle, par exemple, celle relative à l'exploitation de services destinés aux usagers.

5° L'alinéa 2 du nouvel article 12bis proposé dispose que le concessionnaire est autorisé à poursuivre, au nom de l'Etat , l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles nécessaires à la construction de l'autoroute concédée. Une telle autorisation légale est requise pour conférer ce pouvoir au concessionnaire (Cass. 19 décembre 1901, Pas. 1902, I, 180).

Le fait que le concessionnaire poursuit l'expropriation au nom de l'Etat a pour conséquence que les biens expropriés entrent dans le domaine public de l'Etat sans que celui-ci soit tenu, pour autant, au paiement des indemnités (Cass. 30 mars 1882, Pas. I, 94).

Exprimée en termes généraux, l'autorisation de procéder à des expropriations n'implique cependant pas qu'il appartiendra au concessionnaire de décider quelles parcelles pourront être expropriées ni à quel moment elles pourront l'être. La réalisation effective de l'expropriation au sens de l'article 1er de la loi du 27 mai 1870 portant simplification des

formalités prescrites en matière d'expropriations pour cause d'utilité publique, suppose l'intervention d'un arrêté royal qui délimite les parcelles à exproprier et désigne le concessionnaire habilité à en poursuivre effectivement l'expropriation.

Etant donné qu'il existe plusieurs procédures d'expropriation, cet arrêté royal devra, de toute évidence, également indiquer la procédure suivant laquelle le concessionnaire est autorisé à poursuivre l'expropriation. Ce point aussi sera à régler par arrêté royal.

Il résulte de ce qui précède que l'alinéa 2 du nouvel article 12bis devrait être complété par la phrase suivante :

"Le Roi arrête le plan des parcelles à exproprier et détermine la procédure suivant laquelle l'expropriation sera réalisée".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH,	raadsheren van State,	
	G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat,	
	G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	R. de RYKE,	assessseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. VERMEULEN, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M. P. VERMEULEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.