

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

8 MARS 2006

Proposition de loi modifiant la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique

(Déposée par M. Luc Willems et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Des expropriés se plaignent du fait que l'expropriant n'a pas fait d'offre sérieuse, voire n'en a fait aucune, de sorte qu'ils ont été impliqués indûment dans une procédure d'expropriation. Il s'avère, dans la pratique, que l'autorité expropriante ou le Comité d'acquisition intervenant se limite trop souvent à formuler un seul montant sans autre explication.

Lorsque les expropriés demandent davantage d'explications au sujet de cette offre, il est manifeste que l'expropriant ne leur répond pas ou qu'il leur donne une réponse vague. Les expropriés ont l'impression, avec raison, que « c'est à prendre ou à laisser ». C'est certainement le cas lorsque l'expropriant les menace d'inscrire un montant inférieur dans la citation en expropriation.

La jurisprudence est partagée sur cette question. Une tendance significative semble considérer qu'il n'y a aucune obligation de négociation. Les partisans de cette tendance estiment également que l'offre faite par l'expropriant dans le but d'acquiescer à l'amiable le bien exproprié n'est pas soumise à des conditions formelles et ne doit pas non plus être motivée. Ils soulignent également que l'offre qui est faite préalablement à la procédure ne doit pas être la même que celle qui est formulée dans la citation.

Lorsqu'une autorité juge nécessaire de devenir propriétaire d'un bien pour mettre en œuvre sa politique, il est important, dans l'intérêt général, que la situation soit clarifiée dans les plus brefs délais. Il

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

8 MAART 2006

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte

(Ingediend door de heer luc Willems c.s.)

TOELICHTING

Onteigenden beklagen zich er over dat de onteigenaar geen of geen ernstig bod gedaan heeft, zodat zij ten onrechte in een onteigeningsprocedure werden betrokken. In de praktijk blijkt dat de onteigenende overheid of het optredend Comité tot Aankoop zich al te dikwijls beperken tot het formuleren van één bedrag dat niet nader toegelicht of gedocumenteerd wordt.

Op de vraag van de onteigenden om meer uitleg over dat aanbod, wordt blijkbaar niet of nietszeggend geantwoord. De onteigenden ervaren dat terecht als een te nemen of te laten. Dat is zeker het geval wanneer ermee bedreigd wordt om in de onteigeningsdagvaarding een minder bedrag op te nemen.

De rechtspraak reageert verdeeld. Een belangrijke strekking lijkt van oordeel dat er geen verplichting is om te onderhandelen. Deze strekking is ook van oordeel dat het aanbod dat de onteigenaar doet om het te onteigenen goed in der minne aan te kopen niet aan vormvereisten onderworpen is en ook niet moet gemotiveerd zijn. Tevens wordt er op gewezen dat het aanbod dat gedaan is voorafgaand aan de procedure niet hetzelfde hoeft te zijn als het aanbod dat in de dagvaarding wordt geformuleerd.

Wanneer een overheid het noodzakelijk acht om een goed in eigendom te verkrijgen om haar beleid uit te voeren, dan is het in het algemeen belang dat daarover zeer snel duidelijkheid komt. Daarbij is het voor de

importe également, pour l'autorité expropriante, de savoir aussi rapidement que possible quel sera le coût de l'acquisition. D'autre part, le propriétaire concerné souhaite obtenir au plus vite une indemnisation complète et définitive.

Dans de nombreux cas, cet objectif n'est pas atteint. Ce n'est pas parce qu'aucune procédure judiciaire n'a été entamée que le propriétaire n'a pas l'impression d'avoir été traité de manière vexatoire. Il existe même un cas où le Comité d'acquisition a refusé d'examiner la proposition documentée de l'exproprié parce que d'autres propriétaires avaient déjà vendu leur propriété à l'amiable à un prix inférieur et que ces derniers avaient donc en fait également droit à une indemnisation plus élevée.

Une proposition transparente et documentée d'achat à l'amiable de la propriété serait une bonne chose, tant pour l'autorité expropriante que pour les expropriés.

Dans le cadre d'une bonne administration, l'autorité doit acquérir les biens nécessaires à sa politique par la négociation. Une bonne administration implique également que l'autorité doit évaluer correctement le préjudice causé par l'expropriation et fournir des explications à ce sujet. L'autorité est tenue par l'offre qu'elle a faite.

Un exproprié ne sera logiquement pas enclin à accepter une offre qui se contente de mentionner un montant sans autres explications, et qui lui paraît inférieure à la valeur marchande du bien. Quant aux Comités d'acquisition, ils ne se donnent souvent pas la peine de justifier leur offre. En effet, ils disposent de toute façon d'un moyen de pression, à savoir le lancement de la procédure devant le juge de paix.

Au cours de la procédure judiciaire, les deux parties doivent alors encore justifier leur évaluation intrinsèque du bien et expliquer leur estimation de sa valeur marchande, de l'indemnité de remplacement et de l'intérêt d'attente.

Si les Comités d'acquisition faisaient une offre détaillée depuis le début, de nombreux expropriés seraient plus rapidement convaincus du fait que l'offre était conforme à la valeur marchande du bien. Il y aurait davantage d'achats à l'amiable, ce qui permettrait d'éviter les procédures judiciaires.

Le nombre de litiges portant sur la détermination de la valeur augmente en effet sensiblement. En 2004, 105 procédures ont été engagées auprès du juge de paix sur la base de la procédure d'extrême urgence.

onteigenende overheid van belang om zo spoedig als mogelijk te weten wat de verwerving gaat kosten. Anderzijds wil de betrokken eigenaar zo snel mogelijk volledig en definitief schadeloos gesteld worden.

Dit doel wordt in vele gevallen niet bereikt. Het is niet omdat er geen gerechtelijke procedure wordt opgestart dat de eigenaar zich niet onheus behandeld voelt. Er is zelfs een geval bekend waarbij het Comité tot Aankoop weigerde over het gedocumenteerd voorstel van de onteigende te praten omdat andere eigenaars reeds minnelijk hun eigendom verkocht hadden aan een lagere prijs en deze dan eigenlijk ook recht hadden op een hogere vergoeding.

Een transparant en gedocumenteerd voorstel om de eigendom in der minne aan te kopen zou een goede zaak zijn zowel voor de onteigenende overheid als voor de onteigenden.

In het kader van een goed bestuur dient de overheid door onderhandeling de goederen die nodig zijn voor het beleid te verwerven. Het goed bestuur houdt ook in dat de overheid de schade van de onteigening juist inschat en dat ook uitlegt. De overheid is gehouden door het bod dat zij gedaan heeft.

Een onteigende is logischerwijs niet geneigd in te gaan op een bod dat louter een bedrag vermeldt zonder nadere toelichting, en dat hem beneden de marktwaarde lijkt. De Comités van Aankoop van hun kant doen vaak niet de moeite om dit bod te motiveren. Ze hebben immers toch een stok achter de deur: het opstarten van de procedure voor de vrederechter.

Tijdens de gerechtelijke procedure moeten beide partijen dan alsnog hun waardebeoordeling motiveren en geven ze uitleg bij hun begroting van de marktwaarde, wederbeleggingsvergoeding en wachtinterest.

Als de Comités van Aankoop reeds van meet af aan een gedetailleerd bod deden, zouden vele onteigenden er sneller van overtuigd zijn dat het om een marktconform bod gaat. Er zouden meer minnelijke aankopen plaatsvinden, waardoor gerechtelijke procedures vermeden kunnen worden.

Het aantal betwistingen over de waardebeoordeling loopt immers aardig op. In het jaar 2004 werden 105 procedures ingeleid bij de vrederechter op basis van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden.

Le 31 décembre 2004, il y avait toutefois encore 1 038 dossiers d'expropriation pendants dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, c'est-à-dire quelle que soit l'année de l'introduction de la procédure. Nous devons donc en conclure que beaucoup de dossiers traînent plusieurs années.

Sur ce millier de dossiers d'expropriation, 307 étaient encore au stade de l'indemnité provisionnelle auprès du juge de paix et 731 concernaient la procédure de révision (dont 401 en première instance et 330 en degré d'appel et en cassation).

Nombre de ces dossiers auraient indubitablement pu être évités si le Comité d'acquisition s'était dès le départ adressé à l'exproprié avec un dossier bien étayé et une offre motivée.

En fin de compte, l'objectif de la présente proposition de loi est également de garantir l'octroi d'une juste indemnité, comme le prescrit l'article 16 de la Constitution.

Il est dès lors tout à fait logique qu'il faille convaincre l'exproprié du caractère « juste » de cette offre en faisant une offre plus détaillée prévoyant des postes de dommages distincts. Beaucoup de discussions survenant par la suite à propos du montant proposé pourraient ainsi être évitées.

Dès lors que la jurisprudence ne donne pas de réponse claire et nette conforme à l'intention du constituant et du législateur, il incombe au législateur de clarifier les choses en la matière.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2 (art. 3 de la loi relative à l'expropriation d'extrême urgence)

§ 1^{er}. Il est inséré, dans l'actuel article 3, un nouveau § 1^{er}, qui prévoit que l'autorité expropriante (commune, région, autorité fédérale, ...) doit tenter préalablement de conclure un contrat d'achat/de vente traditionnel à l'amiable. Cela signifie en pratique que le Comité d'acquisition fait une offre.

La proposition de loi prévoit toutefois que cette offre doit être détaillée. L'offre énumère les différents types de dommages et motive succinctement les montants prévus pour chaque poste.

Les Comités d'acquisition discutent de cette offre avec l'exproprié. Si aucun accord n'est dégagé, l'autorité indique quels sont les points de désaccord et notifie qu'elle met fin aux négociations (et qu'elle va dès lors introduire la procédure judiciaire).

Op 31 december 2004 waren er echter nog steeds 1 038 onteigeningsdossiers « hoogdringende omstandigheden » hangende, dat wil zeggen ongeacht het jaar van de inleiding van de procedure. We moeten dus vaststellen dat vele dossiers meerdere jaren aanslepen.

Van dit duizendtal onteigeningsdossiers zaten er nog 307 in de fase van de provisionele vergoeding bij de vrederechter en hadden er 731 betrekking op de herzieningsprocedure (waarvan 401 in eerste aanleg en 330 in hoger beroep en cassatie).

Velen hiervan hadden ongetwijfeld vermeden kunnen worden indien het Comité van Aankoop van meet af aan met een onderbouwd dossier en gemotiveerd bod naar de onteigende was getrokken.

Uiteindelijk is het ook de bedoeling van de huidige wet om een billijke vergoeding te geven, zoals vereist door artikel 16 van de Grondwet.

Het is echter niet meer dan logisch dat men de onteigende moet overtuigen van de « billijkheid » van dit bod door een meer gedetailleerd bod met afzonderlijke schadeposten te doen. Dit zou veel discussies die achteraf ontstaan over het bedrag kunnen voorkomen.

Aangezien de rechtspraak er echter niet in slaagt om een eenduidig en duidelijk antwoord te geven dat in overeenstemming is met de bedoeling van de grondwetgever en wetgever, is het aan de wetgever om hierin duidelijkheid te brengen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2 (art. 3 W. Onteigening bij hoogdringendheid)

§ 1. In het huidige artikel 3 wordt een nieuwe eerste paragraaf ingevoegd. Deze stelt dat de onteigenende overheid (gemeente, gewest, federale overheid, ...) eerst minnelijk tot een gewone koop-verkoop probeert te komen. In de praktijk betekent dit dat het Comité van Aankoop een bod zal doen.

Voortaan moet dit bod echter gedetailleerd zijn. Het bod geeft een opsomming van de verschillende schadeposten en motiveert voor elke post bondig waarom men tot dit bedrag komt.

De Comités van Aankoop onderhandelen over dit bod met de onteigende. Als men niet tot een akkoord komt, laat de overheid weten op welke punten geen overeenstemming kon worden bereikt en meldt dat zij de onderhandelingen stopzet (en bijgevolg de gerechtelijke procedure zal opstarten).

§ 2. L'actuel article 3 devient le § 2 du nouvel article 3. Le texte est toutefois légèrement adapté. Il ne parle pas d'arrêté royal, mais d'arrêté, étant donné que les entités fédérées peuvent, elles aussi, autoriser une expropriation en vertu d'un arrêté du gouvernement (art. 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

Dorénavant, l'introduction de la procédure judiciaire doit s'accompagner du dépôt au greffe de l'arrêté d'expropriation et d'un plan des parcelles, mais aussi de l'offre détaillée faite en vue de l'acquisition amiable du bien.

Art. 3 (article 4 de la loi relative à la procédure d'urgence en matière d'expropriation)

§ 1^{er}. Un nouveau § 1^{er} est inséré avant le texte actuel de l'article 4.

L'arrêté d'expropriation doit attester la nécessité de l'expropriation en concrétisant l'importance de celle-ci pour « l'utilité publique ».

La requête doit, elle aussi, attester l'urgence. La loi du 26 juillet 1962 était en effet destinée à être appliquée à titre exceptionnel. Il arrivait en effet que la procédure de droit commun prévue par la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne réponde pas aux besoins réels. Force est cependant de constater qu'en réalité, l'autorité recourt de plus en plus souvent à la procédure d'urgence, la procédure de droit commun tombant en désuétude.

À défaut des justifications précitées, la requête est irrecevable.

§ 2. Le texte actuel de l'article 4 formera le § 2 du nouvel article 4.

Art. 4 (article 5 de la loi relative à la procédure d'urgence en matière d'expropriation)

La teneur de l'article 5 ne subit guère de modifications.

On y renvoie à l'arrêté plutôt qu'à l'arrêté royal, les entités fédérées pouvant également autoriser une expropriation en vertu d'un arrêté du gouvernement (article 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

Le renvoi à l'offre faite préalablement est spécifié. Si les copies des documents mentionnés ne sont pas jointes à la citation, celle-ci est nulle.

§ 2. Het huidige artikel 3 wordt de tweede paragraaf van het nieuwe artikel 3. De tekst wordt evenwel lichtjes aangepast. Men verwijst naar besluit in plaats van koninklijk besluit, aangezien ook de gedefedereerde entiteiten krachtens een regeringsbesluit een onteigening kunnen machtigen (art. 79 BWHI).

Bij het opstarten van de gerechtelijke procedure moet men voortaan niet enkel het onteigeningbesluit en een plan van de percelen neerleggen ter griffie, maar ook het gedetailleerd bod dat werd gedaan met het oog op de minnelijke verwerving van het goed.

Artikel 3 (art. 4 W. Onteigening bij hoogdringendheid)

§ 1. In het huidige artikel 4 wordt een nieuwe eerste paragraaf ingevoegd.

Het onteigeningsbesluit moet de noodzaak van de onteigening aantonen door het belang ervan voor het « algemeen nut » te concretiseren.

Verder moet het verzoekschrift zelf ook de hoogdringendheid aantonen. De wet van 26 juli 1962 was immers bedoeld om ten uitzonderlijke titel te worden gebruikt. De gemeenrechtelijke procedure in de wet van 17 april 1935 op de onteigening ten algemene nutte kwam soms immers niet tegemoet aan de noden van de realiteit. We moeten echter vaststellen dat de overheid in werkelijkheid steeds meer een beroep doet op de procedure bij hoogdringendheid, waardoor de gemeenrechtelijke procedure in onbruik raakt.

Bij gebreke van deze motiveringen is het verzoekschrift onontvankelijk.

§ 2. Het huidige artikel 4 wordt de tweede paragraaf van het nieuwe artikel 4.

Artikel 4 (art. 5 W. Onteigening bij hoogdringendheid)

Artikel 5 ondergaat inhoudelijk geen sterke wijzigingen.

Men verwijst naar besluit in plaats van koninklijk besluit, aangezien ook de gedefedereerde entiteiten krachtens een regeringsbesluit een onteigening kunnen machtigen (art. 79 BWHI).

De verwijzing naar het voorafgaand bod wordt gespecificeerd. De afwezigheid van afschriften van de vermelde documenten bij de dagvaarding heeft de nietigheid van de dagvaarding tot gevolg.

Art. 5 (article 8 de la loi relative à la procédure d'urgence en matière d'expropriation)

Dorénavant, le montant des indemnités provisionnelles ne pourra être inférieur à l'offre détaillée faite initialement par l'autorité aux intéressés.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 3 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 3. — § 1^{er}. L'autorité qui souhaite procéder à l'expropriation informe les propriétaires et usufruitiers, par lettre recommandée, d'une offre visant à indemniser équitablement le préjudice causé par l'expropriation. L'offre énumère les différents préjudices et motive sommairement la manière dont chaque préjudice a été évalué. L'offre mentionne le montant par préjudice et le total.

L'autorité négocie cette offre. Si elle considère qu'il n'y a pas d'accord possible, l'autorité communique, par lettre recommandée, aux propriétaires et usufruitiers les points ne pouvant faire l'objet d'un accord ainsi que les raisons pour lesquelles un accord ne peut être trouvé et les informe qu'elle met un terme aux négociations.

§ 2. À défaut d'accord entre parties, l'expropriant dépose au greffe de la justice de paix de la situation des biens une requête tendant à voir fixer par le juge, les jour et heure auxquels l'expropriant, les propriétaires et usufruitiers des parcelles à exproprier sont cités à comparaître, devant le juge, sur les lieux à exproprier.

Artikel 5 (art. 8 W. Onteigening bij hoogdringendheid)

Het bedrag van de provisionele schadevergoeding mag voortaan niet lager zijn dan het gedetailleerd bod dat de overheid aanvankelijk aan de betrokkenen heeft gedaan.

Luc WILLEMS.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 3 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, wordt vervangen als volgt :

« Art. 3. — § 1. De overheid die tot onteigening wenst over te gaan geeft de eigenaars en vruchtgebruikers bij aangetekende brief kennis van een bod om de onteigeningsschade billijk te vergoeden. Het bod somt de verschillende schadeposten op en motiveert bondig op welke wijze iedere post begroot werd. Het bod vermeldt het bedrag per schadepost en het totaal.

De overheid onderhandelt over dit bod. Wanneer de overheid van oordeel is dat geen overeenstemming mogelijk is, deelt zij de eigenaars en vruchtgebruikers bij aangetekende brief mee over welke punten en waarom er geen overeenstemming kan worden bereikt en dat zij de onderhandelingen stopzet.

§ 2. Bij gebreke van overeenstemming tussen de partijen dient de onteigenaar ter griffie van het vrederecht van de ligging der goederen een verzoekschrift in om de vrederechter dag en uur te zien bepalen waarop de onteigenaar, de eigenaars en vruchtgebruikers van de betrokken percelen gedagvaard worden om op de plaats van de te onteigenen percelen voor de rechter te verschijnen.

La requête doit être accompagnée des documents suivants :

- l'arrêté autorisant l'expropriation;
- le plan des parcelles à exproprier;
- l'offre qui a été faite en vue de l'acquisition à l'amiable et sur laquelle aucun accord n'a été trouvé.

Les intéressés peuvent prendre gratuitement connaissance au greffe des documents mentionnés à l'alinéa précédent jusqu'au règlement de l'indemnité provisoire. »

Art. 3

Dans l'article 4 de la même loi, dont le texte actuel formera le § 2, il est inséré un § 1^{er}, libellé comme suit :

« § 1^{er}. La requête est irrecevable si l'arrêté d'autorisation ne motive pas la nécessité de l'expropriation et le recours à la procédure d'extrême urgence. »

Art. 4

À l'article 5 de la même loi, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par ce qui suit :

« La citation porte, sous peine de nullité, copie de :

- 1^o l'arrêté royal décrétant l'expropriation;
- 2^o l'offre faite en vue de l'acquisition amiable et sur laquelle aucun accord n'a été atteint;
- 3^o la requête déposée par l'expropriant;
- 4^o l'ordonnance du juge. »

Het verzoekschrift moet vergezeld zijn van volgende documenten :

- het besluit dat machtiging verleent tot de onteigening;
- het plan van de te onteigenen percelen;
- het bod dat werd gedaan met het oog op de minnelijke verwerving en waarover geen overeenstemming werd bereikt.

De belanghebbenden kunnen ter griffie kosteloos kennis nemen van de documenten vermeld in het vorige lid totdat de voorlopige vergoeding geregeld is. »

Art. 3

In artikel 4 van dezelfde wet, waarvan de huidige tekst een § 2 zal vormen, wordt een § 1 ingevoegd, luidend als volgt :

« § 1. Het verzoekschrift is onontvankelijk wanneer het machtigingsbesluit de noodzaak van de onteigening en het gebruik van de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden niet motiveert. »

Art. 4

In artikel 5 van dezelfde wet worden het tweede en derde lid vervangen als volgt :

« De dagvaarding geeft op straffe van nietigheid een afschrift van :

- 1^o het besluit dat machtiging verleent tot de onteigening;
- 2^o het bod dat werd gedaan met het oog op de minnelijke verwerving en waarover geen overeenstemming werd bereikt;
- 3^o het verzoekschrift dat de onteigenaar heeft ingediend;
- 4^o de beschikking van de rechter. »

Art. 5

L'article 8, alinéa 1^{er}, dernière phrase, de la même loi, est remplacé par ce qui suit :

«Le montant de ces indemnités provisionnelles ne peut être inférieur à l'offre faite par l'expropriant en vue de l'acquisition amiable et sur laquelle aucun accord n'a été atteint.»

6 mars 2006.

Art. 5

Artikel 8, eerste lid, laatste volzin van dezelfde wet, wordt vervangen als volgt :

«Het bedrag van die provisionele vergoedingen mag niet lager zijn dan het bod dat de onteigenaar heeft gedaan met het oog op de minnelijke verwerving en waarover geen overeenstemming werd bereikt.»

6 maart 2006.

Luc WILLEMS.
Jeannine LEDUC.
Stefaan NOREILDE.