

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

5 OCTOBRE 2004

Proposition de loi modifiant l'article 21 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique

(Déposée par Mmes Christine Defraigne et Nathalie de T' Serclaes)

DÉVELOPPEMENTS

La loi du 26 juillet 1962 qui crée une procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique est, en pratique, devenue le droit commun de l'expropriation. Cette législation, qui permet une prise de possession plus rapide du bien concerné par l'autorité expropriante, n'était à l'origine qu'un système dérogatoire — et donc exceptionnel — par rapport à la procédure «classique» de la loi «de base» du 17 avril 1835; dans les faits, cette procédure d'exception est devenue la procédure usuelle. Le principe de base en est simple: moyennant détermination d'une indemnité provisoire par le juge de paix, le pouvoir expropriant peut prendre possession du bien dès que 90% du montant de cette indemnité ont été payés à l'exproprié.

À y regarder de plus près, la procédure d'expropriation d'extrême urgence est pourtant elle aussi assez complexe. Cette procédure, si on la prend dans son ensemble, peut nécessiter en effet quatre décisions judiciaires successives: la fixation d'une première indemnité provisionnelle par le juge de paix «par voie d'évaluation sommaire»; la fixation d'une indemnité provisoire «définitive» par le même juge de paix après «évaluation raisonnée» par voie d'expertise; l'action en révision de cette indemnité devant le tribu-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

5 OKTOBER 2004

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

(Ingediend door de dames Christine Defraigne en Nathalie de T' Serclaes)

TOELICHTING

De wet van 26 juli 1962 die een rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte instelt, is in de praktijk het gemene recht geworden inzake onteigeningen. Die wet, die een snellere inbezitting van het betreffende goed door de onteigende overheid mogelijk maakt, was oorspronkelijk slechts een afwijkende regeling, een uitzondering op de «gewone» rechtspleging van de «basiswet» van 17 april 1835. In de feiten is deze uitzonderingsprocedure de gebruikelijke procedure geworden. Het basisbeginsel ervan is eenvoudig: mits de vrederechter een voorlopige vergoeding vaststelt, kan de onteigende overheid het goed in bezit nemen zodra 90% van het bedrag van die vergoeding aan de onteigende betaald is.

Bij nader inzien is de onteigeningsprocedure bij hoogdringende omstandigheden nochtans eveneens vrij ingewikkeld. Over het geheel genomen kan deze procedure vier opeenvolgende gerechtelijke vonnissen vereisen: de vaststelling «bij wijze van ruwe schatting» van een eerste provisionele vergoeding door de vrederechter; de vaststelling van een voorlopige «definitieve» vergoeding door diezelfde vrederechter na een «beredeneerde raming» door een deskundige; de vordering tot herziening van deze vergoe-

nal de première instance à la demande de l'une des deux parties et, éventuellement, l'appel devant la cour d'appel.

Si, dans le cadre d'une action en révision (ou de son appel) intentée par le pouvoir expropriant, l'exproprié perd en fin de compte et doit rembourser une partie de l'indemnité reçue, il est condamné à rembourser non seulement le capital, mais également les intérêts qui, après des années de procédure, peuvent être fort importants et entamer sérieusement même la partie non contestée de l'indemnité d'expropriation.

Ces situations sont choquantes et il s'impose d'y mettre un terme, même si la réduction de l'indemnité de départ octroyée par le juge de paix (qui implique le remboursement par l'exproprié du trop-perçu en capital et des intérêts de retard) ne se produit que dans très peu de cas (quelques pour cent seulement du total des expropriations).

Certains ont proposé, en guise de solution à ces situations regrettables, de supprimer la possibilité pour le pouvoir expropriant d'intenter une action en révision, cette possibilité devant être réservée désormais à la seule partie expropriée. De la sorte, l'indemnité provisoire fixée par le juge de paix constituerait toujours un minimum en dessous duquel il ne serait plus possible de descendre. Allait en ce sens une proposition de loi déposée par le sénateur Coveliers (doc. Sénat, n° 3-371/1) en décembre 2003.

Les auteurs de la présente proposition ne partagent pas ce point de vue. Cette solution apparaît trop radicale et risquerait de provoquer un surenchérissement du coût de l'expropriation susceptible de compromettre le développement économique et social dont les pouvoirs expropriants ont la charge. Or, si l'on doit veiller au respect équitable des droits individuels, l'on ne peut non plus ignorer cet aspect des choses en ce qui concerne l'intérêt général.

Il est apparu, lors de la discussion de la proposition de loi du sénateur Coveliers, que le véritable problème ne réside pas tellement dans le fait que le pouvoir expropriant dispose lui aussi d'une possibilité d'action en révision en vue de faire diminuer l'indemnité provisoire accordée par le juge de paix. Les drames humains — heureusement fort peu nombreux par rapport à l'ensemble des expropriations — que l'auteur de la proposition antérieure entendait dénoncer sont dus, en réalité, à la longueur des procédures. Qu'en fin de recours judiciaire, un exproprié voie réduire le montant de l'indemnité provisoire qui lui avait été octroyé et qu'il soit condamné à rembourser le trop-perçu n'est pas, en soi, réellement critiquable. Si remboursement il doit y avoir, celui-ci est le résultat d'une décision judiciaire qui clôt un débat mené devant une instance judiciaire indépendante et impartiale, dans la forme contradic-

ting voor de rechtbank van eerste aanleg op verzoek van één van de partijen, en eventueel het beroep voor het hof van beroep.

Indien in het kader van een vordering tot herziening (of het beroep daartegen) ingesteld door de onteigenaar, de onteigende uiteindelijk verliest en een deel van de ontvangen vergoeding moet terugbetalen, moet hij niet alleen het kapitaal terugbetalen, maar ook de interesten daarop, die na een jarenlange procedure hoog kunnen oplopen en zelfs het niet-betwiste deel van de onteigeningsvergoeding aanzienlijk kunnen aantasten.

Dergelijke toestanden zijn schokkend en er moet een einde aan gemaakt worden, al gebeurt het zelden (die gevallen vertegenwoordigen slechts een klein percentage van het totaal aantal onteigeningen) dat de oorspronkelijk door de vrederechter toegekende vergoeding verlaagd wordt (waardoor de onteigende het teveel ontvangen bedrag plus de moratoire interesten moet terugbetalen).

Sommigen hebben als oplossing daarvoor voorgesteld om de mogelijkheid voor de onteigenaar om een vordering tot herziening in te stellen, af te schaffen. Alleen de onteigende partij zou die mogelijkheid nog hebben. Zo zou de voorlopige vergoeding die door de vrederechter is vastgesteld steeds een minimum vormen waaronder men niet meer kan dalen. In december 2003 heeft senator Coveliers een wetsvoorstel in die zin ingediend (stuk Senaat, nr. 3-371).

De indieners van het onderhavige voorstel delen dat standpunt niet. Die oplossing lijkt te radicaal en dreigt de kosten van onteigeningen de hoogte in te jagen, en de economische en sociale ontwikkeling, waar de onteigende overheden voor moeten zorgen, te belemmeren. De bescherming van de individuele rechten mag niet ten koste gaan van het algemeen belang.

Bij de algemene bespreking van het wetsvoorstel van senator Coveliers is gebleken dat het echte probleem er niet zozeer in bestaat dat de onteigende overheid eveneens de mogelijkheid heeft een vordering tot herziening in te stellen om de voorlopige door de vrederechter toegekende vergoeding te verminderen. De menselijke drama's — die gelukkig zeer gering in aantal zijn in verhouding tot het totaal aantal onteigeningen — die de indiener van het voorstel aan de kaak stelt, zijn in werkelijkheid te wijten aan de traagheid van de rechtsgang. Op zich is het niet erg laakbaar dat een onteigende na een beroep dat bij de rechtbank werd ingesteld, het bedrag van de hem voorlopig toegekende vergoeding verminderd ziet en dat hij veroordeeld wordt tot het terugbetalen van wat hij teveel heeft ontvangen. Indien er moet worden terugbetaald, is dat het resultaat van een rechterlijke beslissing volgend op een debat op tegenspraak

toire, dans le respect des droits de la défense et avec la possibilité pour l'exproprié de faire valoir tous ses arguments de droit et de fait.

Ce qui semble heurtant par contre, c'est la longueur potentielle de la procédure (n'oublions pas que l'action en révision menée devant le tribunal de première instance peut à son tour être suivie d'un appel devant la cour d'appel), qui entraîne la déduction d'intérêts de retard au moment de la décision judiciaire finale. Or, les expropriés ne peuvent pas eux-mêmes entièrement contrôler cette procédure qui, quasi nécessairement, implique le recours à des expertises, généralement longues et discutées pas à pas par les conseils techniques et juridiques des parties. Il s'ensuit que, en raison précisément de la durée de cette procédure, les intérêts de retard finaux peuvent être extrêmement importants et, si l'exproprié a perdu le procès, conduire à un remboursement de sommes qui excèdent parfois l'indemnité initiale. C'est cet aspect particulier des choses qui est évidemment non tolérable. Les auteurs de la présente proposition pensent dès lors que c'est sur ce point particulier qu'il faut apporter le remède.

Nous préconisons donc de maintenir la possibilité d'action en révision dans le chef de chacune des parties impliquées par l'expropriation, mais d'offrir un nouveau libellé à l'article 21 de la loi du 26 juillet 1962. Cette modification vise à faire en sorte que, en cas de réduction de l'indemnité d'expropriation par décision judiciaire, suite à une action en révision intentée par le pouvoir expropriant, seul le montant de l'indemnité proprement dite doive être remboursé à l'expropriant, à l'exception de toute forme quelconque d'intérêt. Ce rejet de restitution de tout intérêt est parfaitement justifiable par le fait que, en cas d'expropriation, l'exproprié se trouve en difficulté à la suite d'une situation qui lui a été imposée dès le début puisque, par définition, il n'a pas sollicité l'expropriation et ne se trouvait donc ni en situation de demandeur ni en situation de débiteur à l'égard du pouvoir expropriant.

Christine DEFRAIGNE.
Nathalie de T' SERCLAES.

*
* *

gevoerd voor een onafhankelijke en onpartijdige gerechtelijke instantie dat de rechten van de verdediging eerbiedigt en dat de onteigende de kans biedt om al zijn argumenten in rechte en in feite te doen gelden.

Onaanvaardbaar is daarentegen de potentiële traagheid van de rechtsgang (laten wij niet vergeten dat de vordering tot herziening voor de rechtbank van eerste aanleg op haar beurt gevolgd kan worden door een beroep voor het hof van beroep), die leidt tot het aanrekenen van moratoire interesten op het ogenblik van het uiteindelijke vonnis. De onteigenden hebben echter zelf niet altijd vat op die rechtsgang, die bijna automatisch deskundigenonderzoeken vereist, die lang kunnen aanslepen en stap voor stap besproken worden door de technische en juridische raadgevers van de partijen. Het gevolg is dat wegens de duur van de rechtsgang de uiteindelijke moratoire interesten zeer hoog kunnen oplopen en, als de onteigende het proces verloren heeft, soms een bedrag bereiken dat hoger is dan de oorspronkelijke vergoeding. Dat aspect van de regeling is uiteraard ontoelaatbaar. De indieners van dit voorstel menen dan ook dat iets moet worden gedaan aan dit specifieke punt.

Wij stellen dus voor de mogelijkheid van een vordering tot herziening voor beide bij de onteigening betrokken partijen te behouden, maar artikel 21 van de wet van 26 juli 1962 anders te formuleren. Die wijziging moet ervoor zorgen dat, bij vermindering van de onteigeningsvergoeding bij rechterlijke beslissing ten gevolge van een vordering tot herziening, alleen het bedrag van de eigenlijke vergoeding aan de onteigenaar moet worden terugbetaald doch geen enkele vorm van interesten. Het afwijzen van enige interest is te verantwoorden door het feit dat bij een onteigening de onteigende moeilijkheden heeft als gevolg van een toestand die hem van bij het begin is opgelegd, aangezien hij per definitie niet om de onteigening heeft gevraagd en zich dus noch in de positie van vragende partij, noch in die van schuldenaar bevond ten opzichte van de onteigenende overheid.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

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

Art. 2

L'article 21 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, modifié par la loi du 6 avril 2000, est remplacé par ce qui suit :

«Art. 21. — Si au cours de la procédure, l'indemnité d'expropriation est diminuée par décision judiciaire et que l'exproprié est dès lors condamné au remboursement du trop-perçu, seule la différence entre le montant de l'indemnité définitive et le montant de l'indemnité provisoire doit être restituée, à l'exception de tout intérêt sur la somme ainsi due en principal.»

9 juillet 2004.

Christine DEFRAIGNE.
Nathalie de T' SERCLAES.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 21 van de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte, gewijzigd bij de wet van 6 april 2000, wordt vervangen als volgt :

«Art. 21. — Indien in de loop van de procedure, de onteigeningsvergoeding bij rechterlijke uitspraak wordt verminderd en de onteigende dan ook wordt veroordeeld tot terugbetaling van het bedrag dat hij teveel heeft ontvangen, moet alleen het verschil tussen het bedrag van de definitieve vergoeding en het bedrag van de voorlopige vergoeding worden terugbetaald, met uitsluiting van elke interest op de aldus verschuldigde hoofdsom.»

9 juli 2004.