

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

30 JANVIER 1990

PROJET D'ORDONNANCE

relatif aux expropriations pour cause d'utilité
publique poursuivies ou autorisées par
l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale

RAPPORT

fait au nom de la Commission des Finances,
du Budget, de la Fonction publique,
des Relations extérieures
et des Affaires générales

par M^{me} JACOBS

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1989-1990

30 JANUARI 1990

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

betreffende de onteigeningen ten algememen nutte
doorgevoerd of toegestaan door
de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve

VERSLAG

namens de Commissie voor Financiën,
Begroting, Openbaar Ambt,
Externe Betrekkingen
en Algemene Zaken

uitgebracht door Mevrouw JACOBS

L'ANNEXE AU RAPPORT SERA
DISTRIBUEE ULTERIEUREMENT

DE BIJLAGE BIJ HET VERSLAG
ZAL NADIEN RONDGEDEELD WORDEN

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : M. Poulet, président; MM. Beghin, De Coster, Demannez, de Patoul, Harmel, M^{me} Jacobs, M. Rens, M^{me} Spaak.

2. Membres suppléants : MM. Cools, De Bie, Hermans, Maingain, M^{me} Mouzon.

3. Autres conseillers : MM. de Looz-Corswarem et Parmentier.

Voir :

Documents du Conseil :

A-25/1 : Projet d'ordonnance.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Poulet, voorzitter; de heren Beghin, De Coster, Demannez, de Patoul, Harmel, mevr. Jacobs, de heer Rens, mevr. Spaak.

2. Plaatsvervangende leden : de heren Cools, De Bie, Hermans, Maingain, mevr. Mouzon.

3. Andere leden : de heren de Looz-Corswarem en Parmentier.

Zie :

Stukken van de Raad :

A-25/1 : Ontwerp van ordonnantie.

1. Exposé introductif du Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures

L'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises a rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 79, § 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 modifiée par celle du 8 août 1988.

L'article 79, § 1^{er} de la loi spéciale précitée stipule en effet que : « Sans préjudice du § 2, les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixées par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visée à l'article 11 de la Constitution ».

En ce qui concerne les matières pour lesquelles les Régions sont compétentes, les Exécutifs ont, en pratique, repris les compétences du Roi en matière d'expropriation et d'autorisation d'exproprier. Ils exproprient par application de la législation qui date d'avant la réforme de l'Etat (p.ex. autorisation d'expropriation au CPAS ou à une commune).

Cette pratique a été admise, également par la majeure partie de la jurisprudence, jusqu'à l'arrêt de Cassation surprenant du 20 février 1986 en cause commune de Silly.

Dans cet arrêt, la Cour de Cassation estima que les Exécutifs ne sont pas habilités à donner des autorisations d'expropriation (aux communes, intercommunales, CPAS et autres administrations publiques) sur base de la loi spéciale du 8 août 1980.

Cet arrêt créa un élément d'insécurité juridique.

Afin de mettre fin à cette insécurité juridique et de confirmer la compétence des Exécutifs en la matière des projets de décret ont été déposés devant le « Vlaamse Raad », le « Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft » et le Conseil Régional wallon.

Suite à ces projets, le Conseil d'Etat, section législation, chambres réunies, a estimé que cette question relevait bien des attributions des Régions.

Le projet d'ordonnance qui vous est soumis aujourd'hui se fonde en grande partie sur le décret du 13 avril 1988 du « Vlaamse Raad » et sur le décret du 6 mai 1988 du Conseil Régional wallon concernant la même matière.

1. Inleidende uiteenzetting van de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen

Artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen heeft artikel 79, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewijzigd bij deze van 8 augustus 1988 van toepassing gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 79, § 1 van voormelde bijzondere wet bepaalt inderdaad : « Onverminderd § 2, kunnen de Executieven overgaan tot onteigeningen ten algemene nutte in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet, met inachtneming van de bij de wet vastgestelde gerechtelijke procedures en van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bepaald bij artikel 11 van de Grondwet ».

In de praktijk hebben de Executieven, voor de aangelegenheden waarvoor de Gewesten bevoegd zijn, de bevoegdheden van de Koning om te onteigenen en de machtigingen tot onteigenen overgenomen. Zij onteigenen in toepassing van de wetgeving die dateert van voor de staatshervorming (bv. machtiging van het OCMW of gemeente voor onteigening).

Deze praktijk werd aanvaard, ook door de meerderheid van de rechtspraak, tot het verrassende Cassatiearrest van 20 februari 1986 inzake de gemeente Silly.

Het Hof van Cassatie stelde in dit arrest dat de Executieven op basis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen machtigingen tot onteigening kunnen geven (aan gemeenten, intercommunales, OCMW's en andere openbare overheden).

Door dit arrest werd een element van rechtsonzekerheid teweeggebracht.

Ten einde deze rechtsonzekerheid op te heffen, en ten einde de bevoegdheid van de Executieven ter zake te bevestigen, werden ontwerpen van decreet neergelegd bij de « Vlaamse Raad », de « Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft », en de « Waalse Gewestraad ».

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, heeft naar aanleiding van deze ontwerpen, geoordeeld dat het de zaak is van de Gewesten de plaatselijke openbare lichamen die machtiging te bezorgen.

Het ontwerp van ordonnantie dat hier voorligt werd opgesteld naar analogie met het decreet van 6 mei 1988 van de Waalse Gewestraad en het decreet van 13 april 1988 van de Vlaamse Raad betreffende dezelfde materie.

En effet, au lieu de prévoir une possibilité d'expropriation par ordonnance, cas par cas, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale a pensé qu'il était utile, d'une manière générale, de rendre l'expropriation pour cause d'utilité publique possible dans les cas où l'Exécutif juge que l'acquisition de biens immobiliers est nécessaire au développement de l'infrastructure ou à sa politique dans les matières pour lesquelles le Conseil Régional bruxellois est compétent.

D'autre part, la présente ordonnance donne compétence à l'Exécutif pour autoriser, cas par cas, tous les pouvoirs subordonnés, ainsi que toutes les institutions d'utilité publique de son ressort à exproprier.

Cela signifie que chaque expropriation doit faire l'objet d'un arrêté délibéré en Exécutif, et qu'il n'est donc nullement question d'une délégation automatique - même partielle - aux pouvoirs subordonnés.

Par ailleurs, dans le but de préciser les modalités concrètes selon lesquelles les expropriations doivent être poursuivies, il est fait référence d'une manière générale, à la législation et aux réglementations qui existent en ce qui concerne l'expropriation.

Finalement, l'Exécutif propose de prévoir un effet rétroactif de l'ordonnance au 1^{er} janvier 1989, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 12 janvier 1989, ceci afin d'éviter tous risques contentieux.

Le Conseil d'Etat n'a émis aucune critique sur l'effet rétroactif. Aucun litige porté devant une juridiction n'est connu.

En conclusion, il peut être établi que le présent projet d'ordonnance repose sur une base juridique ferme. En effet, le projet est basé sur les décrets du Conseil Régional wallon et du Conseil flamand ainsi que sur les avis du Conseil d'Etat émis dans le cadre de ces décrets.

Par ailleurs, le projet même a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil d'Etat.

2. Discussion générale

Un membre regrette tout d'abord que le texte du projet n'ait pas été distribué plus tôt. De manière générale, il estime que les projets devraient être mis le plus rapidement possible à la disposition des conseillers afin que ceux-ci disposent du temps nécessaire pour les examiner en profondeur.

De Brusselse Hoofdstedelijke Executieve heeft gemeend dat het nuttig is om, in plaats van geval per geval, bij ordonnantie, de mogelijkheid van onteigening te voorzien, de onteigening ten algemenen nutte mogelijk te maken in de gevallen waarin de Executieve van oordeel is dat het verwerven van onroerende goederen, noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de infrastructuur of voor zijn beleid in gewestelijke materies.

Daarnaast wordt door deze ordonnantie de Executieve bevoegd om, geval per geval, alle ondergeschikte besturen, alsmede alle instellingen van openbaar nut die tot zijn rechtsgebied behoren, machtiging tot onteigening te verlenen.

Dit betekent dat elke onteigening het voorwerp dient uit te maken van een bij de Executieve overlegd besluit, en dat er dus geen sprake is van een - zij het gedeeltelijk - automatische delegatie aan de ondergeschikte besturen.

Ten einde duidelijk te omschrijven volgens welke modaliteiten de onteigeningen dienen doorgevoerd te worden, wordt in het algemeen verwezen naar de bestaande wetgeving en de reglementering inzake onteigening.

Tenslotte stelt de Executieve voor de ordonnantie te laten terugwerken tot 1 januari 1989, datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 12 januari 1989, ten einde alle risico's op geschillen te vermijden.

De Raad van State heeft geen kritiek op de terugwerkende kracht. Ter zake zijn er dan ook geen geschillen voor de rechtscolleges gekend.

Tot besluit kan men zeggen dat onderhavig ontwerp van ordonnantie geniet van een stevige juridische basis. Inderdaad, het ontwerp steunt op de decreten van de Waalse Gewestraad en van de Vlaamse Raad, en op de adviezen van de Raad van State in het kader van deze decreten.

Bovendien maakte het ontwerp zelf het voorwerp uit van een gunstig advies van de Raad van State.

2. Algemene bespreking

Een lid betreurt eerst en vooral dat de tekst van het ontwerp niet eerder werd verspreid. Algemeen neemt hij aan dat de raadsleden zo snel mogelijk over de ontwerpen zouden moeten beschikken zodat ze voldoende tijd hebben om ze grondig te bestuderen!

En ce qui concerne le contenu du projet, il demande au Ministre de préciser quel est le risque de contentieux, auquel celui-ci a fait allusion dans son exposé introductif, qui pourrait exister à cause du fait que d'autres instances disposent au sein de la Région du pouvoir d'expropriation. Cela justifie-t-il le recours à la rétroactivité des dispositions au 1^{er} janvier 1989?

Le Ministre des Finances et du Budget répond que la rétroactivité vise précisément à éviter le risque de contentieux concernant des expropriations en cours. A sa connaissance, il n'y a pas à ce jour de conflit relatif à l'année écoulée.

L'Exécutif s'est sur ce point laissé guider par le Conseil d'Etat. Une disposition identique a d'ailleurs été adoptée par les deux autres Régions.

Un autre membre ne comprend pas pourquoi l'Exécutif donne une telle urgence à ce projet et stigmatise le principe de rétroactivité. Sur le fond, il est opposé au principe d'habilitation générale donnée à l'Exécutif. Il vaudrait mieux déposer un projet d'ordonnance-cadre couvrant également les aspects financiers du problème.

Le Ministre conteste l'affirmation selon laquelle le projet serait guidé par l'urgence ou la précipitation, occasionnée par l'une ou l'autre opération d'expropriation en cours.

Elaborer un projet d'ordonnance-cadre lui paraît difficile dans une telle matière. Dans le fond, l'Exécutif ne fait que reprendre un pouvoir d'habilitation qui précédemment était exercé par l'Etat central. Le pouvoir d'expropriation constitue en quelque sorte un pouvoir dérivé des compétences qui ont été transmises à la Région.

Au même intervenant, le Ministre déclare que de toute façon le Conseil dispose d'un pouvoir de contrôle ex-post par le biais d'interpellations et de questions à l'Exécutif.

Un membre observe que suivant l'exposé des motifs et l'exposé introductif du Ministre, il faut une délibération de l'Exécutif pour autoriser les expropriations. Doit-on en déduire qu'alors qu'il peut seul décider s'il accorde ou non délégation à l'un ou plusieurs de ses membres, l'Exécutif a décidé qu'en l'espèce il n'en donnerait pas?

Le Ministre répond que bien que le pouvoir d'expropriation soit accordé à l'Exécutif en tant que tel, rien ne s'oppose à ce que ce pouvoir soit réparti entre ses membres.

Wat de inhoud van het ontwerp betreft, vraagt hij de Minister te verduidelijken welk risico het geschil inhoudt waarop hij in zijn inleidende uiteenzetting allusie heeft gemaakt en dat zou kunnen bestaan te wijten aan het feit dat andere instanties in de schoot van het Gewest onteigeningsmacht hebben.

De Minister van Financiën en Begroting antwoordt dat de terugwerkende kracht net tot doel heeft het risico op geschil te voorkomen wat aan de gang zijnde onteigeningen betreft. Bij zijn weten is er tot op heden nog geen enkel geschil gerezen wat het voorbije jaar betreft.

Op dat vlak heeft de Executieve zich laten leiden door de Raad van State. Een gelijkaardige bepaling werd trouwens door de twee andere Gewesten goedgekeurd.

Een ander lid begrijpt niet waarom dat ontwerp voor de Executieve zo dringend is en ze het principe van de terugwerkende kracht stigmatiseert. In de grond is hij gekant tegen het principe van algemene bevoegdheid voor de Executieve. Het zou beter zijn een voorstel van kaderordonnantie in te dienen dat eveneens de financiële kanten van het probleem regelt.

De Minister betwist de bewering volgens dewelke het ontwerp dringend of overhaast zou worden behandeld omwille van één of andere aan de gang zijnde onteigening.

Het opstellen van een ontwerp van kaderordonnantie inzake die materie lijkt hem moeilijk. In feite neemt de Executieve slechts een bevoegdheidsmacht over die voorheen door de Centrale Staat werd uitgeoefend. De onteigeningsmacht is in zekere zin een macht die voortkomt uit de bevoegdheden welke aan het Gewest werden gegeven.

De Minister deelt dezelfde spreker mee dat de Raad hoe dan ook beschikt over een controlebevoegdheid ex-post via interpellaties tot en vragen aan de Executieve.

Een ander lid merkt op dat volgens de uiteenzetting van de motieven en de inleidende uiteenzetting van de Minister, er een beraadslaging van de Executieve nodig is voor het machtigen van de onteigeningen. Moet men daaruit afleiden dat alhoewel zij alleen kan beslissen of zij al dan niet delegeert aan één of meer van haar leden, de Executieve besloten heeft dat in dit verband niet te doen?

De Minister antwoordt dat de onteigeningsmacht als dusdanig aan de Executieve wordt gegeven en dat niets verhindert dat die macht onder haar leden wordt verdeeld.

Le même membre relève qu'il n'est pas normal de viser l'Agglomération à l'article 3 du projet puisque les organes de l'Agglomération sont les organes de la Région.

Si c'est l'Exécutif en tant qu'organe de l'Agglomération qui exerce ce pouvoir, cela aboutit en fait à ce que l'Exécutif, en tant qu'organe de la Région, s'accorde une autorisation à lui-même. Si par contre c'est le Conseil, en tant qu'organe de l'Agglomération, qui exerce ce pouvoir, ne trouve-t-on pas bizarre que celui-ci doive passer par une autorisation de l'Exécutif?

Le Ministre déclare que ces cas seront relativement rares. Quoi qu'il en soit, l'Exécutif souhaite éviter que l'Agglomération puisse agir en pleine autonomie, même si dans la pratique cela lui paraît peu probable.

Un autre membre partage l'avis de l'Exécutif sur ce point. L'autorisation préalable découle de la hiérarchie des normes instaurée par la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

L'intervenant trouve cependant que la formulation utilisée à l'article 3, « toute autre personne morale de droit public » est relativement vague. En effet, certaines personnes morales de droit public détiennent un pouvoir d'expropriation directement de la loi sans que l'exercice de ce pouvoir puisse être soumis à une autorisation préalable de l'Exécutif de la Région de Bruxelles.

D'autre part, en ce qui concerne les communes, intercommunales, et certains organismes d'intérêt public, l'autorisation préalable de l'Exécutif est requise par les lois particulières organiques de ces pouvoirs publics. Dès lors, l'article 3 n'est pas indispensable.

Le Ministre rappelle que la formulation « toute autre personne morale de droit public » évite de devoir procéder à une longue énumération dans le texte de loi. Un texte identique a été adopté dans les autres Régions.

Le même membre demande que soit annexé au rapport la liste des personnes morales de droit public qui détiennent un pouvoir d'expropriation sur le territoire de la Région de Bruxelles.

Un membre souhaite un contrôle à priori et non ex post sur les arrêtés d'expropriation.

Le Ministre répond qu'il est exclu de soumettre les arrêtés avant expropriation.

Un membre demande que les arrêtés d'expropriation soient immédiatement soumis au Conseil après leur adoption par l'Exécutif.

Le Ministre estime que cette procédure serait très lourde et sans doute difficile à mettre en pratique. Il répète que le Conseil dispose toujours du pouvoir d'interpeller l'Exécutif à posteriori.

Hetzelfde lid merkt op dat het niet normaal is de Agglomeratie in artikel 3 van het ontwerp te viseren, aangezien de organen van de Agglomeratie de organen van het Gewest zijn.

Indien de Executieve als orgaan van de Agglomeratie die macht uitoefent, betekent dat in feite dat de Executieve als orgaan van het Gewest de toelating aan zichzelf geeft. Is het daarentegen de Raad die, als orgaan van de Agglomeratie, deze macht uitoefent, is het dan niet vreemd dat hij een toelating van de Executieve nodig heeft?

De Minister verklaart dat deze gevallen tamelijk zeldzaam zullen zijn. Hoe dan ook, de Executieve wenst te vermijden dat de Agglomeratie volledig autonoom zou kunnen handelen, zelfs als dat in de praktijk weinig waarschijnlijk lijkt.

Een ander lid deelt de mening van de Executieve op dit punt. De voorafgaande toelating vloeit voort uit de hiërarchie van de normen die door de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen is ingesteld.

De spreker is echter van mening dat de formulering gebruikt in artikel 3, « elke andere rechtspersoon van publiek recht » tamelijk vaag is. Sommige rechtspersonen van publiek recht hebben inderdaad rechtstreeks krachtens de wet onteigeningsmacht zonder dat de uitoefening van die macht onderworpen wordt aan een voorafgaandelijke toelating van de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Anderzijds wordt, inzake de gemeenten, de intercommunales en sommige instellingen van openbaar nut, de voorafgaandelijke machtiging van de Executieve vereist krachtens de bijzondere organieke wetten inzake die openbare besturen. Bijgevolg is artikel 3 niet onontbeerlijk.

De Minister herinnert eraan dat de formulering « elke andere rechtspersoon van publiek recht » vermijdt dat er een lange opsomming in de tekst van de wet moet worden opgenomen. Een identieke tekst werd in de andere Gewesten aangenomen.

Hetzelfde lid vraagt dat aan het verslag de lijst wordt toegevoegd van de rechtspersonen van publiek recht die op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest onteigeningsmacht hebben.

Een ander lid wenst een controle à priori en niet ex post op de besluiten tot onteigening.

De Minister antwoordt dat het uitgesloten is dat de besluiten vóór onteigening worden voorgelegd.

Een lid vraagt dat de onteigeningsbesluiten onmiddellijk aan de Raad worden voorgelegd na aanpassing door de Executieve.

De Minister meent dat dit een zware procedure zou zijn die moeilijk praktisch uit te voeren zal zijn. Hij zegt nogmaals dat de Raad de Executieve steeds à posteriori kan interpellieren.

3. Discussion des articles

L'article 1^{er} est adopté par 11 voix et 1 abstention.

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 3

Un membre rappelle que l'article 59 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises a notamment pour objet de supprimer toute tutelle sur les pouvoirs d'expropriation de l'Agglomération en ce qu'il prévoit expressément que l'autorisation prévue à l'article 54, § 1^{er} de la loi du 26 juillet 1971 n'est pas requise pour l'Agglomération bruxelloise.

Le présent article ne constitue-t-il pas un précédent dangereux pour les autres matières d'agglomération?

Le Ministre répond qu'il n'en est rien. Dans le cas présent, l'Exécutif souhaite coordonner la politique en matière d'expropriation.

L'article est adopté par 10 voix et 2 abstentions.

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

L'article 5 est adopté par 10 voix et 2 abstentions.

Le projet d'ordonnance dans son ensemble est adopté par 10 voix contre 1, et 1 abstention.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

Le Rapporteur,
V. JACOBS

Le Président,
E. POULLET

3. Bespreking van de artikelen

Artikel 1 wordt aangenomen met 11 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 2 wordt eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 3

Een lid herinnert eraan dat het artikel 59 van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen ondermeer als voorwerp heeft de afschaffing van de voorgedij op de onteigeningsmacht van de Agglomeratie daar het uitdrukkelijk stelt dat de machtiging voorzien in artikel 54, § 1 van de wet van 26 juli 1971 niet vereist wordt voor de Brusselse Agglomeratie.

Is onderhavig artikel geen gevaarlijk precedent voor de andere materies van de agglomeratie?

De Minister antwoordt dat dit niet zo is. In dit geval wenst de Executieve het beleid inzake onteigening te coördineren.

Het artikel wordt aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Artikel 4 wordt eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 5 wordt aangenomen met 10 stemmen voor en 2 onthoudingen.

Het ontwerp van ordonnantie wordt in zijn geheel aangenomen met 10 stemmen tegen 1, en 1 onthouding.

Onderhavig verslag wordt unaniem door de 8 aanwezige leden aangenomen.

De Rapporteur,
V. JACOBS

De Voorzitter,
E. POULLET

