

## SÉNAT DE BELGIQUE

---

SÉANCE DU 8 DÉCEMBRE 1931

---

**Proposition de Loi relative au remembrement et au lotissement des propriétés non bâties.**

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

MADAME, MESSIEURS,

L'urbanisme<sup>6</sup> — cette science nouvelle — née des nécessités qui s'imposent aux pouvoirs publics pour assurer aux cités les moyens de vivre et de se développer dans les meilleures conditions d'hygiène et de bien-être, a reconnu depuis longtemps l'importance considérable de la question du lotissement des terrains.

« Le choix du terrain » écrivait le regretté Gouverneur du Brabant, Baron de Beco, dans son rapport sur les travaux de la commission des lotissements (créée pendant l'occupation au sein de la Commission des abris provisoires et de la reconstruction), « joue un rôle important dans les constructions. Ce choix est influencé par les lotissements. D'un bon lotissement peut dépendre la beauté d'une agglomération. L'hygiène également y est grandement intéressée. »

Les enquêtes auxquelles il fut alors procédé permirent d'établir un recueil d'exemples de lotissements vicieux.

Le rapport de M. Francq, secrétaire de cette Commission, résume les tendances qui se sont manifestées en ces dernières années surtout, en vue d'obtenir que, par une législation plus judicieusement conçue et appliquée, le lotissement des terrains à bâtir soit assuré dans des conditions plus conformes aux exigences de l'hygiène et de l'esthétique des villes et non plus d'après les seules convenances des propriétaires.

M. le Baron de Beco concluait comme suit : « Nous ne pouvons que nous féliciter de voir la mentalité nouvelle qui se fait jour et qui envisage résolument les réformes radicales destinées à vinculer la spéculation »... Et il ajoutait :

« Nous touchons au principe de la propriété qui est garantie dans des termes tels que la matière est extrêmement délicate. »

Qu'entend-on par la question des lotissements de terrains?

Lotir des terrains pour la bâtisse; mettre en vente des terrains divisés en parcelles destinées à la bâtisse.

Cette opération peut-elle se faire arbitrairement, au gré du propriétaire? N'est-elle soumise à aucune règle, à aucune exigence d'intérêt public?

Après avoir dit que la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, l'article 544 du Code civil ajoute : « Pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

Il peut donc exister des restrictions au droit de propriété résultant de lois ou de règlements

Le droit de vendre des lots de terrains pour la bâtisse est-il susceptible de certaines restrictions en vertu de ce principe?

L'affirmative ne paraît pas douteuse.

De toutes les conditions destinées à assurer l'hygiène de l'habitation, il n'en est pas de plus importante que celle de la superficie du bâtiment par rapport à l'espace dont on dispose et de la surface totale du terrain par rapport à la construction.

Il appartient dès lors aux autorités communales de prescrire, par leurs règlements, tout ce qui, sous ce rapport, est jugé nécessaire à la sauvegarde tant de la santé publique que de l'hygiène privée.

Ces prescriptions sont-elles actuellement possibles?

Sous l'empire des lois en vigueur, l'exécution d'un plan d'urbanisation peut se faire de deux manières — soit par voie d'expropriation par zones — soit en n'expropriant que le sol de la voirie et en laissant les terrains riverains à leurs propriétaires.

Mais dans l'un comme dans l'autre cas, le pouvoir expropriant doit — autant que possible — pouvoir couvrir les frais des travaux au moyen de la plus-value que ceux-ci donnent aux terrains riverains.

Théoriquement, la loi sur l'expropriation par zones met à la disposition des communes un instrument qui leur permet les plus complètes réalisations (1).

En application de cette loi, elles peuvent poursuivre dans un but d'utilité publique, l'expropriation de la totalité de terrains couvrant de vastes étendues.

Elles deviennent ainsi maîtresses du sol, pouvant dès lors le lotir à leur gré, prescrire toutes conditions de bâtisse et d'espaces libres qu'elles jugent utiles pour assurer la beauté et l'hygiène des quartiers qu'elles créent ou qu'elles transforment.

Elles fixent, en toute indépendance, les prix de vente des terrains à bâtir et peuvent ainsi exercer une heureuse influence sur le marché immobilier en refrénant la spéculation.

Enfin, l'expropriation par zones les met en mesure de se couvrir des frais d'expropriation et de construction des voies nouvelles par la plus-value des excédents de terrains mis en vente pour la bâtisse.

Ce sont là tous avantages qui devraient inciter les communes à recourir à l'expropriation par zones chaque fois qu'il s'agira de réalisations de grande envergure.

En pratique cependant, les communes hésitent à faire usage de leurs droits d'expropriation par zones, parce que celle-ci entraîne souvent des mises de fonds trop considérables et trop longtemps improductives.

---

(1) La loi du 28 juin 1930 a donné à l'État et aux Provinces la faculté de recourir également à l'expropriation par zones.

Et, dans la situation économique actuelle comment se procureraient-elles les capitaux nécessaires et à quelles conditions?

Le pouvoir expropriant aura donc encore de préférence recours à la seconde solution. Mais alors, comment obtenir que les terrains à front de rue, laissés aux propriétaires, répondent aux mêmes conditions de lotissement et d'aménagement que celles qu'il aurait pu établir en recourant à l'expropriation totale?

En droit, il peut paraître excessif de soumettre les projets de lotissement arrêtés par des propriétaires de terrains, au visa approubatif préalable des collèges échevinaux — visa à défaut duquel la vente serait empêchée.

Par contre, il n'y aurait rien d'abusif à forcer réglementairement les collèges échevinaux à formuler par écrit leurs réserves sur telle ou telle partie des plans de lotissement dans les conditions déterminées par le projet de règlement sur les bâtisses tel qu'il a été élaboré par la Commission des lotissements.

Certains conseils communaux sont d'ailleurs entrés dans cette voie par des règlements sur les bâtisses (1). La loi du 28 mai 1914 sur la beauté des voies publiques leur permet de comprendre la protection de l'esthétique dans ces règlements.

Cette solution est cependant toute platonique et ne résoud pas la question des lotissements vicieux.

D'autre part la loi communale, qui charge les collèges échevinaux de statuer, sur les demandes d'autorisation de bâtir, leur donne le pouvoir d'apprécier le plus ou moins de la convenance du terrain à sa destination. Sauf le droit d'appel à l'autorité supérieure, ils peuvent refuser l'autorisation de bâtir, si le lotissement du terrain leur paraît défectueux ou de nature à compromettre l'exécution d'un plan d'ensemble d'urbanisation.

Logiquement, il devrait être procédé à des échanges de terrains entre propriétaires de biens limitrophes ou à l'expropriation.

Telle est une des lacunes des lois existantes.

Un autre inconvénient des règles suivies dans la loi sur les expropriations par zones résulte de ceci.

Bien qu'il soit admis que les sommes payées par l'expropriant pour l'acquisition des terrains nécessaires à la transformation d'un quartier soient récupérées dans la revente des excédents non utilisés dans le sol des voies nouvelles, en fait, il n'en est pas toujours ainsi. Cependant, entre le jour de la première délibération du conseil communal et celui de la publication de l'arrêté royal, il s'écoule généralement un temps considérable pendant lequel la spéculation peut se donner libre cours. Lors des discussions amiables ou judiciaires l'exproprié obtient souvent des majorations des valeurs vénale des terrains sous le prétexte de valeurs d'avenir considérées comme entrées dans le patrimoine du propriétaire. On doit aussi tenir compte des frais de procédure, honoraires d'avocat, indemnités payées aux occupants ou locataires, frais de remploi et intérêts d'attente, prix des immeubles bâtis dont les matériaux, après démolition, seront à peu près sans valeur, etc., etc. Le remboursement des dépenses engagées dans l'acquisition des terrains devient donc aléatoire.

---

(1) Voir notamment le règlement sur les bâtisses de la Ville de Bruxelles et le règlement général et le règlement sur les bâtisses de la commune de Schaerbeek.

Voir aussi les arrêtés et règlements de la Ville de Bruxelles des 30 juillet 1928 et 6 décembre 1930.

Il résulte de ces diverses considérations que la politique foncière des communes, leurs plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension, sont enrayés par les difficultés financières.

\* \* \*

Un moyen a été indiqué dans les Congrès organisés par l'Union internationale des Villes et pouvoirs locaux pour remédier à cette situation.

Ce moyen qui avait été présenté au Congrès de Paris en 1925, par M. le géomètre-expert Francq, chef du service administratif des travaux à Schaerbeek et qui fut repris par M. Fortin, secrétaire communal à Schaerbeek, au nom de la délégation belge, au Congrès de Séville de 1929, consiste à pratiquer le « remembrement » des terrains.

« Le remembrement, écrit M. Faure, inspecteur des améliorations agricoles françaises, « consiste dans la mise en commun momentanée par les propriétaires d'une certaine surface de terrains où la dispersion et l'enclave ne permettent qu'une exploitation imparfaite du sol, puis une nouvelle distribution de cette surface exécutée de façon à réduire dans la limite du possible et à supprimer l'enclave par la création de chemins sur lesquels aboutissent toutes les parcelles. »

Ainsi donc, les pouvoirs publics exproprieraient en bloc les terrains et après avoir retenu les parties nécessaires pour l'assiette des voies et pour les autres besoins publics, repartageraient le reste des terrains entre les propriétaires.

Leurs parcelles seraient amoindries, mais leur valeur se trouverait accrue à raison de la création des voies publiques.

Telle est l'économie du système qui offre l'avantage de n'exiger pour ainsi dire, le paiement d'aucune indemnité, le règlement s'effectuant en nature.

Ce mode de règlement peut-il fonctionner dans le cadre de nos lois, sous réserve de quelques modifications?

Voici comment M. Fortin s'en expliquait au Congrès de Séville :

« Les lois actuelles permettent la dépossession des droits de propriété lorsque l'on agit pour cause d'utilité publique et que l'on paie au propriétaire une juste et préalable indemnité. La détermination de ce que la législation entend par cause d'utilité publique n'est pas donnée. Il appartient seul au pouvoir exécutif de le fixer dans chaque cas particulier. Par application du principe de la séparation des pouvoirs, les cours et tribunaux n'ont pas la faculté de dire qu'il n'y a pas *utilité publique* dans l'espèce envisagée. Mais la question de l'indemnité est plus compliquée et réserve les plus grosses difficultés dans l'application. La loi se borne à dire que l'indemnité doit être juste et préalable.

» L'indemnité doit être dans les mains du propriétaire avant que la libre disposition de l'immeuble puisse être attribuée à l'autorité expropriante. Mais comment définir une indemnité qui doit être acceptée comme *juste*? L'opinion publique a fait résider dans la remise d'une somme d'argent le seul moyen d'attribuer une indemnité juste.

» Du moment que l'indemnité à payer à l'exproprié est la réparation du préjudice causé, on est tout naturellement amené à rechercher si l'indemnité doit être fournie en argent monnayé ou billets de banque ayant cours légal. La valeur d'une unité monétaire n'a aucun caractère de stabilité; les fluctuations sont nombreuses. La guerre toute récente a donné une démonstration palpable du peu de sécurité que comporte une monnaie quelconque. Autre chose est la situation du sol. Quelle que soit l'époque troublée, la valeur de

la propriété foncière constitue une « constante » que rien n'est venu démentir. S'il n'est pas logique que la détention d'un bien foncier soit mise en balance exacte avec une somme d'argent, il est absolument certain que l'on s'approche plus de la réalité si le bien foncier est mis en balance avec un autre bien foncier.

» Supposons qu'un pouvoir public ait à faire l'acquisition d'une étendue de cent hectares de terrains appartenant à des particuliers pour y établir un quartier nouveau. Il doit y consacrer dix hectares aux voies nouvelles le long desquelles s'établiront des constructions salubres; il reste donc nonante hectares à consacrer aux constructions nouvelles suivant un plan de *remembrement* arrêté par le pouvoir expropriant. Ces nonante hectares dans un quartier nouveau, normalement lotis pour la bâtisse, auront incontestablement une valeur supérieure aux cent hectares, souvent fort mal morcelés, privés de tout moyen de communication vers les autres quartiers. Si l'on répartit ces nonante hectares au marc le franc entre les propriétaires des cent hectares, chacun d'eux recevra une étendue moindre de terrain, mais il possèdera un bien foncier de valeur au moins égale, ou, le plus souvent, supérieure à ce qu'il possédait antérieurement. N'est-ce-pas l'indemnité logiquement juste et adéquate au trouble que l'expropriation viendrait à causer au propriétaire? Elle sera également préalable, puisque le terrain donné en échange à l'exproprié passera en sa possession dès que sera intervenu le jugement déclarant les formalités accomplies.

» En tout état de cause, si un propriétaire était lésé, les tribunaux fixeront le dommage dont à défaut d'indemnité en nature, il serait indemnisé en espèces. »

L'opération est donc simple, rapide et équitable.

Au lieu d'être dessaisi de son bien, moyennant le paiement d'une somme d'argent, qui doit légalement lui permettre de se rétablir ailleurs, dans les mêmes conditions, mais ce qui, en pratique, se réalise rarement, l'exproprié se verra réservé un terrain au même endroit, sans être troublé dans ses convenances. Le terrain qu'il recevra en échange de celui qu'il aura cédé, jouira de tous les avantages qui résulteront pour lui d'un bien mieux approprié à sa destination; il sera de valeur identique et à front de la voie nouvelle. L'exproprié n'aura d'autre sacrifice à consentir que l'abandon de la faible portion de son terrain nécessaire à l'établissement de la voie publique, ce qui le fera bénéficier de la plus-value qui doit en résulter infailliblement.

Et s'il devait subir un dommage, les tribunaux fixeront l'indemnité lui revenant de ce chef.

Ce système supprime la mise en mouvement des capitaux nécessaires à l'acquisition du sol. Il ne reste plus qu'à faire face aux dépenses pour terrassements, égouts, pavage de la voie charretière et des trottoirs; ces dépenses sont normalement couvertes par des taxes de remboursement dès l'achèvement des travaux.

Ce système ne pourra évidemment pas s'appliquer aux parties agglomérées actuelles; il est principalement destiné à venir en aide aux communes qui s'agrandissent et où des espaces libres doivent être mis en valeur.

D'autre part, il ne peut être question de l'imposer d'une manière absolue.

Si le pouvoir expropriant prévoit que l'acquisition totale des terrains avec escompte de bénéfices dans la revente du sol non incorporé aux voies publiques présente un avantage certain, il pourra toujours utiliser les règles actuellement appliquées. Le Gouvernement n'autorisera le paiement en nature que si l'expropriant le demande expressément.

La Constitution stipule que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Le mot « indemnité » employé par les Constituants doit-il s'entendre exclusivement dans le sens d'indemnisation pécuniaire?

Jusqu'à présent, le problème n'a jamais été soumis à un examen approfondi, mais il est à remarquer que les auteurs qui écartent le système d'indemnisation en nature, s'appuient sur des considérations de fait plutôt que de droit.

Et si, jusqu'à ce jour, notre législation a voulu que l'indemnité consiste toujours en une somme d'argent, rien n'empêche une législation nouvelle de prévoir une indemnité en nature.

Dès lors, le paiement de l'indemnité en nature peut aisément se faire dans le cadre de la procédure telle qu'elle est actuellement réglée. Le premier jugement du tribunal de première instance déclare les formalités administratives accomplies vis-à-vis de l'exproprié; il a pour conséquence d'opérer, après transcription, la transmission de la propriété dans le domaine du pouvoir expropriant. Celui-ci joindra à ses conclusions le plan de lotissement des terrains à rétrocéder indiquant le nom des propriétaires auxquels les parcelles nouvelles sont destinées. Les experts qui sont actuellement appelés à évaluer la somme d'argent à payer à l'exproprié détermineront si le bien foncier qui est remis au propriétaire est d'une valeur au moins égale à celui de la parcelle expropriée. Le tribunal réglera toutes les contestations que cet échange de terrains peut soulever au même titre qu'il juge aujourd'hui toutes les critiques faites par l'exproprié sur la somme d'argent évaluée par les experts judiciaires.

En ce qui concerne les hypothèques, celles existantes sur les anciens terrains seront transférées sur les nouveaux terrains, de la même manière que ces hypothèques sont transférées sur l'indemnité allouée.

Telles sont les principales considérations à l'appui de la proposition de loi que j'ai l'honneur de déposer.

Elle mettra à la disposition des communes l'instrument qui leur manque pour réaliser des plans d'ensemble d'urbanisation pour le plus grand bien de la collectivité à qui elle procurera plus de bien-être, de santé et de beauté.

HUISMAN VAN DEN NEST.

Rapport de M. Ch. Fortin, secrétaire communal sur les taxes de plus-value au premier Congrès international des villes 1913.

Rapport de M. J. Francq, chef de service administratif des travaux à l'Administration communale de Schaerbeek. (*Le Mouvement communal*, n° 37, du 27 juin 1925.)

Rapport de M. Fortin au quatrième Congrès international des villes, Séville, 1929.

Rapport de M. Francq, sur le lotissement des terrains à bâtir. (*Le Mouvement communal*, 5 décembre 1925.)

Rapport de M. Francq, sur le lotissement des terrains à bâtir (*Union des Villes*, 1919.)

Rapport de M. Pol Debruyne sur l'urbanisation des grandes agglomérations et sur ses bases légales en Belgique. (*Le Mouvement communal*, 18 octobre 1924).

Rapport sur les travaux de la Commission des lotissements (*Union des Villes*, 1919.)

Loi française du 27 novembre 1918 ayant pour objet de faciliter le remembrement de la propriété rurale. (DALLOZ. — *Recueil périodique*, 1920, 4<sup>e</sup> partie, page 166.)

Lois françaises des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924. (ROUILLY. — *Les lotissements*.)

## **BELGISCHE SENAAT**

---

VERGADERING VAN 8 DECEMBER 1931

---

**Wetsvoorstel betreffende de hergroepeerings en de verkaveling der niet bebouwde eigendommen.**

---

### **TOELICHTING**

---

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

Het urbanisme — deze nieuwe wetenschap — geboren uit de noodwendigheid voor de openbare besturen aan de steden mogelijkheid van bestaan en van uitbreiding te verzekeren in de beste voorwaarden van hygiëne en van welvaart, heeft sedert lang het aanzienlijk belang van het vraagstuk der verkaveling van de gronden erkend.

« De keuze van den grond » schreef de betreurde Gouverneur van Brabant, Baron de Beco, in zijn verslag over de werkzaamheden der Commissie van de verkavelingen, aangesteld tijdens de bezetting in den schoot der Commissie van het voorloopig onderkomen en van den wederopbouw, « speelt een belangrijke rol bij het bouwen. Deze keuze wordt beïnvloed door de verkavelingen. Van een degelijke verkaveling kan het mooie uitzicht van een agglomeratie afhangen. De hygiëne houdt er eveneens ten zeerste verband mede ».

De onderzoeken, waartoe alsdan werd overgegaan, hebben toegelaten een verzameling van gebrekkige verkavelingen bijeen te brengen.

Het verslag van den heer Francq, secretaris dezer Commissie, vat de strekkingen samen die in den loop der laatste jaren tot uiting zijn gekomen, vooral om te bekomen dat, door een meer oordeelkundig opgevatte en toegepaste wet, de verkaveling der bouwgronden worde verzekerd in voorwaarden die beter strooken met de eischen van de hygiëne en van het stedenschoon en niet meer alleen volgens het goedvinden der eigenaars.

Baron de Beco besloot als volgt : « Wij kunnen er ons enkel over verheugen vast te stellen dat er een nieuwe mentaliteit tot uiting komt, die vastberaden de grondige hervormingen onder de oogen ziet welke de speculatie moeten aan banden leggen... » En hij voegde er bij : « Wij raken aan het beginsel van het eigendom, dat wordt gewaarborgd in dusdanige bewoordingen dat de zaak van uiterst kieschen aard is. »

Wat verstaat men onder verkaveling van gronden?

Gronden verkavelen om te bouwen; gronden te koop stellen, die verdeeld zijn in perceelen bestemd om bebouwd te worden.

Kan deze verrichting willekeurig geschieden volgens goedvinden van den eigenaar? Is zij aan geen enkelen regel, aan geen enkelen eisch van openbaar belang onderworpen?

Na gezegd te hebben dat het eigendom het recht is van de dingen op de meest volstrekke wijze te genieten en er over te beschikken, voegt art. kel 544 van het Burgerlijk Wetboek erbij : « Op voorwaarde dat er geen bij de wetten of door de reglementen verboden gebruik van gemaakt wordt ».

Er kunnen derhalve beperkingen bestaan op het eigendomsrecht, die voortvloeien uit de wetten of de reglementen.

Is het recht loten bouwgrond te verkoopen vatbaar voor sommige beperkingen krachtens dit beginsel?

Het bevestigend antwoord lijkt niet twijfelachtig.

Van al de voorwaarden om de hygiëne van de woning te verzekeren, is er geen belangrijker dan deze van de oppervlakte van het gebouw in verhouding tot de ruimte waarover men beschikt en de totale oppervlakte van den grond in verhouding tot den bouw.

De gemeentelijke overheid is dienvolgens bevoegd, door haar reglementen op dit gebied, voor te schrijven al wat noodig geoordeeld wordt voor de vrijwaring zoowel van de openbare gezondheid als van de private hygiëne.

Zijn deze voorschriften thans mogelijk?

Onder de toepassing van de van kracht zijnde wetten kan de uitvoering van een urbanisatieplan op twee wijzen geschieden, ofwel door strooksgewijze onteigening, ofwel met alleen den grond van de wegen te onteigenen en de belendende gronden aan hun eigenaars te laten.

In het eene zooals in het andere geval echter moet het onteigenend bestuur, zooveel mogelijk, de kosten der werken kunnen dekken door middel van de waardevermeerdering welke deze aan de belendende gronden geven.

Theoretisch stelt de wet op de strooksgewijze onteigening ter beschikking van de gemeenten een middel dat hun de meest volledige verwezenlijkingen mogelijk maakt (1).

In uitvoering van deze wet kunnen zij met een doel van openbaar nut de onteigening nastreven van de volle oppervlakte van gronden die ruime uitgestrektheden bedragen.

Zij worden alzoo meester van den grond, kunnen hem derhalve naar believen verkavelen, al de bouwvoorwaarden en open ruimten voorschrijven die zij nuttig achten om het schoone uitzicht en de hygiëne te verzekeren van de wijken die zij tot stand brengen of wijzigen.

Zij bepalen in volle onafhankelijkheid de verkoopprijzen van de bouwgronden en kunnen aldus een heilzamen invloed uitoefenen op de handelswaarde der onroerende goederen met de speculatie tegen te werken.

Ten slotte, de strooksgewijze onteigening bezorgt hun het middel zich tegen de kosten van onteigening en van aanleg van nieuwe wegen te voorzien door de waardevermeerdering van de overblijvende gronden voor bouwwerken te koop gesteld.

---

(1) De wet van 28 Juni 1930 heeft aan den Staat en aan de Provincies de vrijheid verleend eveneens tot strooksgewijze onteigening over te gaan.

Dat zijn zooveel voordeelen die de gemeenten zouden moeten aanzetten tot de strooksgewijze onteigening over te gaan telkens het omvangrijke verwezenlijkingen betreft.

In de practijk, evenwel, aarzelen de gemeenten van hun recht van strooksgewijze onteigening gebruik te maken, omdat deze dikwijls te aanzienlijke geldbeleggingen zonder interest veroorzaakt.

En hoe zouden zij zich, in den huidige economischen toestand, de noodige kapitalen aanschaffen, en tegen welke voorwaarden?

Het onteigenend bestuur zal dus nog bij voorkeur de tweede oplossing kiezen. Doch hoe kan men dan bekomen dat de aan de straat gelegen gronden, aan hun eigenaars gelaten, aan dezelfde voorwaarden van verkaveling en aanleg zouden voldoen als deze welke door volledige onteigening konden vastgesteld worden?

In rechten kan het overdreven schijnen de plannen van verkaveling waartoe de eigenaars van gronden besloten, vooraf aan het goedkeurend visa van de schepencolleges te onderwerpen — zonder welk visa de verkoop zou verhinderd worden.

Integendeel zou er niets onredelijks in zijn de schepencolleges reglementair te verplichten hun voorbehoud over een of ander deel van het verkavelingsplan schriftelijk uiteen te zetten, in de voorwaarden bepaald door het ontwerp van bouwreglement, zooals het door de Commissie der verkavelingen werd opgemaakt.

Zekere gemeenteraden gingen overigens dezen weg op door bouwreglementen (1). De wet van 28 Mei 1914 op het schoonuitzicht der openbare wegen laat hun toe de bescherming van de esthetiek in deze reglementen te voorzien.

Deze oplossing is nochtans gansch platonisch en lost de kwestie der gebrekkige verkavelingen niet op.

Anderzijds geeft de gemeentewet, die de schepencolleges gelast uitspraak te doen over de aanvragen tot bouwen, hun de macht te oordeelen of de grond minder of meer geschikt is voor zijn bestemming. Behoudens het recht van hooger beroep bij de hoogere overheid, mogen zij de toelating tot bouwen weigeren, indien de verkaveling van den grond hun gebrekkig voorkomt of van zulken aard de uitvoering van een volledig urbanisatieplan in gevaar te brengen.

Logischerwijze zou moeten overgegaan worden tot het ruilen van gronden onder de eigenaars van belendende eigendommen, of tot de onteigening.

Dit is een leemte in de bestaande wetten.

Een ander bezwaar tegen de regelen voorzien in de wet op de strooksgewijze onteigening, spruit voort uit wat volgt :

Ofschoon men aanneemt dat de sommen, door den onteigenaar betaald voor den aankoop der gronden, die noodig zijn voor den ombouw van een wijk, worden verhaald door het wederverkoopen der overblijvende gronden die niet worden begrepen in het grondvlak der nieuwe wegen, is dit in feite niet steeds het geval. Doch tusschen den dag der eerste beraadslaging van den gemeenteraad en den dag der bekendmaking van het Koninklijk Besluit, verloopt er doorgaans een aanzienlijk tijdperk gedurende hetwelk de speculatie vrij

---

(1) Zie namelijk het bouwreglement van de stad Brussel, en het algemeen reglement en het bouwreglement der gemeente Schaarbeek.

Zie verder de besluiten en de reglementen der stad Brussel van 30 Juli 1928 en 6 December 1930.

spel heeft. Naar aanleiding van minnelijke of gerechtelijke schikkingen bekomt de onteigende vaak verhooging van de handelswaarde der gronden, onder voorwendsel dat die worden beschouwd als zijnde getreden in het bezit van den eigenaar. Men moet ook rekening houden met de kosten van procedure, het eereloon der advokaten, de vergoedingen aan de inwoners of huurders, de kosten voor wederbelegging en verzuimsrenten, den prijs der bebouwde vaste goederen waarvan de materialen na de afbraak nagenoeg waardeloos zullen zijn, enz. De terugbetaling der bij den aankoop der gronden vastgelegde uitgaven wordt bijgevolg onzeker.

Uit die verschillende beschouwingen blijkt dat de grondpolitiek van de gemeenten, hun plannen van aanleg, verfraaiing en uitbreiding door de financiële moeilijkheden worden gestremd.

\* \* \*

Een middel werd aangeduid op de congressen ingericht door het Internationaal Verbond der steden en lokale besturen om dien toestand te verhelpen.

Dit middel, aan het Congres te Parijs in 1925 voorgelegd door den heer Francq, landmeter-deskundige, hoofd van den bestuurlijken dienst der werken te Schaarbeek, en aangenomen door den heer Fortin, gemeentesecretaris te Schaarbeek, uit naam van de Belgische afvaardiging op het Congres te Sevilla in 1929, bestaat hierin de gronden te « hergroepeeren ».

« De hergroepeering », schrijft de heer Faure, opziener der Landbouwverbeteringen in Frankrijk, « bestaat in het tijdelijk samenvoegen door de eigenaars van een bepaalde grondoppervlakte waar de verspreiding en het ingesloten erf slechts een onvolmaakte exploitatie van den grond toelaten, vervolgens een nieuwe verdeling van deze oppervlakte uitgevoerd om zooveel mogelijk het ingesloten erf te verminderen en af te schaffen door het tot stand brengen van wegen waarop al de perceelen uitloopen. »

Aldus zouden de openbare besturen de gronden in blok onteigenen en na de noodige gedeelten behouden te hebben voor den aanleg der wegen en voor de overige openbare behoeften, zouden zij het overschot der gronden onder de eigenaars verdeelen.

Hun perceelen zouden kleiner zijn, doch hun waarde zou verhoogd zijn door den aanleg van openbare wegen.

Deze is de economie van het stelsel dat het voordeel oplevert om zoo te zeggen de betaling van geen enkele vergoeding te eischen, daar de regeling in natura geschiedt.

Kan deze wijze van regeling toegepast worden binnen het kader onzer wetten mits sommige wijzigingen?

Ziehier hoe de heer Fortin dit op het Congres te Sevilla verklaart :

« De huidige wetten laten de onteigening van de eigendomsrechten toe wanneer men handelt om reden van openbaar nut en dat men aan den eigenaar een billijke en voorafgaande schadeloosstelling betaalt. De bepaling van wat de wetgever onder reden van openbaar nut verstaat, wordt niet gegeven. Alleen de uitvoerende macht moet dit in elk bijzonder geval vaststellen. Overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten, hebben de hoven en rechtbanken niet het recht te zeggen dat er in een betrokken geval *geen openbaar* nut is. De kwestie der vergoeding echter is meer ingewikkeld en veroorzaakt in de practijk de grootste moeilijkheden. De wet zegt alleen dat de vergoeding billijk en voorafgaandelijk moet zijn.

» De vergoeding moet in handen zijn van den eigenaar vooraleer de vrije beschikking van het onroerend goed kan toegekend worden aan het onteigenend gezag. Hoe echter een vergoeding bepalen die als *billijk* moet aanvaard worden? De openbare meening heeft in de overhandiging van een geldsom het eenige middel gezien een billijke vergoeding toe te kennen.

» Van het oogenblik dat de vergoeding aan den onteigende te betalen de schadeloosstelling is voor het veroorzaakte nadeel, wordt men er natuurlijk toe gebracht na te gaan of de vergoeding moet verstrekt worden in baar geld of bankbriefjes met wettelijken koers. De waarde van een munteenheid heeft geen enkele eigenschap van stabiliteit; de schommelingen zijn veelvuldig. De jongste oorlog heeft een tastbaar bewijs gegeven van de weinige vastheid van eenigerlei munt. Wat den grond betreft is het anders. Hoe bewogen het tijdstip ook weze, de waarde van het grondbezit is een « onveranderlijke grootheid » die tot nog toe door niets werd gelogenstraft. Zoo het niet logisch is het bezit van een grond juist te vergelijken met een som geld, is het volstrekt zeker dat men dichter bij de werkelijkheid is wanneer de grond wordt vergeleken met een anderen grond.

» Laat ons veronderstellen dat een openbaar bestuur 100 hectaren grond toebehoorende aan particulieren moet aankopen om een nieuwe wijk aan te leggen. Daarvan moeten 10 hectaren worden besteed aan de nieuwe wegen waarlangs gezonde gebouwen zullen opgericht worden; er blijven dus 90 hectaren voor de nieuwe gebouwen op te trekken volgens een hergroepeeringsplan vastgesteld door het onteigenend bestuur. Deze 90 hectaren zullen in een nieuwe wijk, normaal verkaveld voor het bouwen, onbetwistbaar een hoogere waarde hebben dan de 100 hectaren, die dikwijls zeer gebrekkig waren verdeeld, en geen verkeerswegen naar de andere wijken hadden. Indien deze 90 hectaren pondspondsgewijze worden verdeeld onder de eigenaars van de 100 hectaren, zal ieder van hen een mindere uitgestrektheid grond bekomen, doch zijn nieuw grondeigendom zal minstens een gelijke en meestal een hoogere waarde hebben dan zijn vroeger bezit. Is deze vergoeding niet logisch juist en in verhouding tot het ongemak dat de onteigening aan den eigenaar zou berokkenen? Zij zal ook voorafgaandelijk zijn, aangezien de grond die in ruil wordt gegeven aan den onteigende zijn bezit wordt zoohaast de uitspraak waarbij de formaliteiten vervuld worden verklaard geveld is.

» In ieder geval, indien een eigenaar benadeeld werd, zullen de rechtbanken de schade vaststellen waarvoor hij, bij ontstentenis van vergoeding in natura, in baar geld zal vergoed worden. »

De bewerking is dus eenvoudig, snel en rechtvaardig.

In plaats van onteigend te worden mits betaling van een som geld, die hem wettelijk in staat moet stellen zich elders in dezelfde voorwaarden te vestigen, wat zich in de practijk zelden verwezenlijkt, zal aan den onteigende een grond op dezelfde plaats worden voorbehouden, zonder dat hij in zijn belangen wordt geschaad. De grond dien hij zal ontvangen in ruil voor dien welke hij afstond, zal al de voordeelen genieten die voor hem voortvloeien uit een bezit dat beter voor zijn bestemming is geschikt; hij zal van gelijke waarde zijn en liggen langsheen den nieuwen weg. De onteigende zal in geen ander offer moeten toestemmen dan in den afstand van het gering gedeelte van zijn grond, dat noodig is voor het aanleggen van den openbaren weg, hetgeen hem het voordeel zal doen genieten van de waardevermeerdering die er onvermijdelijk moet uit voortvloeien.

En moest hij schade ondergaan, dan zullen de rechtbanken de hem uit dien hoofde verschuldigde vergoeding vaststellen.

Dit stelsel schakelt het in omloop brengen uit van de kapitalen die noodig zijn voor den aankoop van den grond. Er blijft nog enkel te voorzien in de uitgaven voor aardewerken, rioleering, bestrating van den rijweg en van de stoepen; deze uitgaven worden normaal gedekt door taxes van terugbetaling zoodra de werken voltooid zijn.

Dit stelsel kan natuurlijk niet worden toegepast op de huidige agglomeraties; het heeft hoofdzakelijk ten doel de gemeenten te helpen die zich uitbreiden en waar vrije ruimten moeten worden te waarde gemaakt.

Anderdeels kan er geen spraak van zijn dit stelsel op volstrekte wijze op te leggen.

Zoo het onteigenend bestuur voorziet dat de globale aankoop der gronden met verhoopde winst in de wederverkoop van den bij de openbare wegen niet ingelijfden grond een zeker voordeel biedt, zal het steeds de thans gevolgde regelen kunnen toepassen. De Regeering zal de betaling in natura alleen toestaan indien de onteigenaar zulks uitdrukkelijk aanvraagt.

De Grondwet bepaalt dat « niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemeenen nutte, in de gevallen en op de wijze, bij de wet bepaald, en *tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling*. »

Moet het woord « schadeloosstelling » door de grondwetgevers gebruikt uitluitend worden begrepen in de beteekenis van geldelijke vergoeding?

Tot nog toe werd het vraagstuk nooit aan een grondig onderzoek onderworpen, maar er dient opgemerkt dat de schrijvers die het stelsel der vergoeding in natura verwerpen, veeleer steunen op beschouwingen van feiten dan van rechten.

En zoo tot nog toe onze wetgeving steeds heeft gewild dat de vergoeding steeds bestaat in een som geld, belet niets een nieuwe wetgeving een vergoeding in natura te voorzien.

Derhalve kan de betaling der vergoeding in natura gemakkelijk geschieden binnen het kader der procedure, zooals zij thans bestaat. Het eerste vonnis der rechtbank van eersten aanleg verklaart de administratieve formaliteiten in acht genomen tegenover den onteigende; het heeft voor gevolg dat de eigendom wordt overgedragen op de onteigende macht. Deze zal bij hare conclusiën het verkavelingsplan voegen der gronden die dienen wederafgestaan, met opgave van den naam der eigenaars, voor wie de nieuwe perceelen bestemd zijn. De deskundigen, die thans het aan den onteigende te betalen bedrag moeten schatten, zullen oordeelen of de grond, die aan den eigenaar wordt geschonken, ten minste zooveel waard is als het onteigend perceel. De rechtbank zal uitspraak doen over al de betwistingen, die deze ruil van gronden kan doen rijzen, juist zooals zij thans uitspraak doet over al de aanmerkingen door den onteigende gemaakt op de som door de deskundigen van het gerecht bepaald.

Wat de hypotheken betreft, zullen deze die bestaan op de vroegere gronden worden overgedragen op de nieuwe gronden, op dezelfde wijze als deze hypotheken worden overgedragen op de toegekende vergoeding.

Deze zijn de bijzonderste beschouwingen tot staving van het wetsvoorstel dat ik de eer heb in te dienen.

Het zal ter beschikking van de gemeenten het werktuig stellen, dat haar ontbreekt om samenhangende plans van urbanisatie te verwezenlijken voor het hoogste welzijn van de gemeenschap, aan dewelke het meer welzijn, meer gezondheid en fraaier uitzicht zal verschaffen.

#### HUISMAN VAN DEN NEST.

Verslag van den heer Ch. Fortin, gemeentesecretaris, over de taxes wegens waardevermeerdering, op het eerste internationaal stedencongres, in 1913.

Verslag van den heer J. Francq, hoofd van den bestuursdienst der werken bij het gemeentebestuur van Schaarbeek. (*Le Mouvement communal*, n<sup>r</sup> 37, van 27 Juni 1925).

Verslag van den heer Fortin op het 4<sup>e</sup> internationaal stedencongres te Sevilla, 1929.

Verslag van den heer Francq, over de verkaveling der bouwgronden (*Le Mouvement communal*, 5 December 1925).

Verslag van den heer Francq, over de verkaveling der bouwgronden (*Stedenbond*, 1919).

Verslag van den heer Pol Debruyne, over de urbanisatie der groote agglomeraties en over haar wettelijke grondslagen in België. (*Le Mouvement communal*, 18 October 1924).

Verslag over de werkzaamheden der Commissie van de verkavelingen (*Stedenbond*, 1919).

Fransche wet van 27 November 1918, die ten doel heeft de hergroepeering van het grondbezit op den buiten te vergemakkelijken. (DALLOZ, *Recueil périodique*, 1920, 4<sup>e</sup> deel, blz. 166).

Fransche wetten van 14 Maart 1919 en 19 Juli 1924. (ROUILLY, *Les lotissements*).

(ANNEXE AU N° 22.)

## SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1931-1932

**Proposition de Loi relative au remembrement et au lotissement des propriétés non bâties.**

### ARTICLE PREMIER.

Les lois coordonnées du 1<sup>er</sup> juillet 1858 et du 15 novembre 1867, sur l'expropriation par zones, sont complétées ainsi qu'il suit :

I. — La disposition ci-après est ajoutée à l'article 1<sup>er</sup> :

« Le Gouvernement peut aussi, à la demande du Conseil communal, prescrire que les terrains non utilisés pour la création des voies nouvelles et d'autres services publics, seront cédés aux propriétaires, portés au tableau des emprises par voie de répartition amiable ou judiciaire, au prorata de l'étendue des propriétés emprises, la valeur du terrain cédé étant portée en compte de l'indemnité due au propriétaire exproprié. »

II. — L'article 3 est complété comme suit :

« Lorsqu'il y aura lieu à cession de terrains aux anciens propriétaires de biens expropriés, la commune est tenue de joindre au plan général des travaux projetés un plan de lotissement des dits terrains, indiquant le nom des propriétaires auxquels ces parcelles nouvelles sont destinées. »

(BIJLAGE VAN N° 22.)

## BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1931-1932

**Wetsvoorstel op de hergroepering en de verkaveling der bebouwde eigendommen.**

### EERSTE ARTIKEL.

De samengeschakelde wetten van 1 Juli 1858 en van 15 November 1867, op de strooksgewijze onteigening, worden als volgt aangevuld :

I. — De volgende bepalingen worden aan artikel 1 toegevoegd :

« De Regeering kan ook, op verzoek van den Gemeenteraad, voorschrijven dat de voor den aanleg van nieuwe wegen en voor andere openbare diensten niet benuttigde gronden worden afgestaan aan de eigenaars vermeld op de tabel der onteigeningen bij wijze van minnelijke schikking of gerechtelijke verdeling, in verhouding tot de uitgestrektheid der mede-ont-eigende eigendommen, mits de waarde van den afgestanen grond aan te rekenen op de aan den onteigenden eigenaar verschuldigde vergoeding. »

II. — Artikel 3 aan te vullen als volgt :

« Bestaan er termen tot afstand van gronden aan vroegere eigenaars, dan is de gemeente gehouden bij het algemeen plan der ontworpen werken een verkavelingsplan van bedoelde gronden te voegen met vermelding van den naam der eigenaars voor wie deze nieuwe perceelen bestemd zijn. »

III. — L'article 9 est complété comme suit :

« Si la valeur de la parcelle cédée, calculée après l'exécution des travaux, n'est pas identique à celle de la parcelle expropriée, il y a lieu à paiement d'une soulte au profit de l'exproprié. La valeur de cette soulte est réglée conformément aux dispositions des lois des 17 avril 1835 et 27 mai 1870. »

ART. 2.

La loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, est complétée comme suit :

*Art. 24bis* — « Si l'arrêté et le plan des travaux et des parcelles à exproprier visés à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi prescrivent que les terrains non utilisés pour la création des voies nouvelles et d'autres services publics, seront cédés aux propriétaires, portés au tableau des emprises par voie de répartition amiable ou judiciaire, au prorata de l'étendue des propriétés emprises, la valeur du terrain cédé étant portée en compte de l'indemnité due au propriétaire exproprié, le règlement de l'indemnité, de la soulte éventuelle et de la cession de terrain sera fait dans les formes prescrites aux articles 4, 6, 7, 9, 11, 18, 20, 21, 22 et 23 ci-avant. Lorsqu'il y aura lieu à cession de terrains, la commune est tenue de joindre au plan général des travaux projetés un plan de lotissement des terrains à céder indiquant le nom des propriétaires auxquels ces parcelles nouvelles sont destinées.

» Si la valeur de la parcelle cédée, calculée après l'exécution des travaux, n'est pas identique à celle de la parcelle expropriée, il y a lieu à paiement d'une soulte au profit de l'exproprié. »

III. — Artikel 9 wordt als volgt aangevuld :

« Is de waarde van het afgestane perceel, berekend na de uitvoering der werken, niet dezelfde als die van het onteigende perceel, dan dient een opleggeld betaald ten bate van den onteigende. De waarde van dit opleggeld wordt berekend overeenkomstig de bepalingen der wetten van 17 April 1835 en 27 Mei 1870. »

ART. 2.

De wet van 17 April 1835 onteigening te algemeeneen nutte wordt als volgt aangevuld :

« *Art. 24bis*. — Zoo het besluit en het plan der werken en te onteigenen perceelen bedoeld bij artikel 1 dezer wet voorschrijven dat de voor den aanleg van nieuwe straten en andere openbare diensten niet benuttigde gronden worden afgestaan aan de eigenaars vermeld op de tabel der onteigeningen, bij wijze van minnelijke schikking of gerechtelijke verdeling, mits de waarde van den afgestanen grond aan te rekenen op de aan den onteigenden eigenaar verschuldigde vergoeding, dan wordt overgegaan tot de regeling van de vergoeding, van het eventueel opleggeld en tot den afstand van den grond in de vormen voorgeschreven bij de vorenstaande artikelen 4, 6, 7, 9, 11, 18, 20, 21, 22 en 23. Bestaan er termen tot afstand van grond, dan is de gemeente gehouden bij het algemeen plan der ontworpen werken een verkavelingsplan te voegen van de afgestane gronden, met vermelding van den naam der eigenaars voor wie deze nieuwe perceelen bestemd zijn.

» Is de waarde van het afgestane perceel, berekend na de uitvoering der werken, niet dezelfde als die van het onteigende perceel, dan dient een opleggeld betaald ten bate van den onteigende. »

## ART. 3.

L'article 2 de la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, est complété ainsi qu'il suit :

« Ce projet peut prescrire que les terrains non utilisés pour la création des voies nouvelles et d'autres services publics seront cédés aux propriétaires portés au tableau des emprises, par voie de répartition, amiable ou judiciaire, au prorata de l'étendue des propriétés emprises, la valeur du terrain cédé étant portée en compte de l'indemnité due au propriétaire exproprié.

» Lorsqu'il y a lieu à cession de terrains, la commune est tenue de joindre au plan général des travaux projetés un plan de lotissement des terrains à céder, indiquant le nom des propriétaires auxquels ces parcelles nouvelles sont destinées.

» Dans le cas de cession de terrains, si la valeur de la parcelle cédée, calculée après l'exécution des travaux, n'est pas identique à celle de la parcelle expropriée, il y a lieu à paiement d'une soulte au profit de l'exproprié. La valeur de cette soulte est réglée conformément aux dispositions des lois des 17 avril 1835 et 27 mai 1870. »

## ART. 4.

La loi du 10 mai 1926 instituant une procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, est complétée comme suit :

« *Article 12bis.* — Les dispositions de la présente loi s'appliquent également au règlement de l'indemnité, de la soulte éventuelle et de la cession de

## ART. 3.

Artikel 2 der wet van 27 Mei 1870, houdende vereenvoudiging van de administratieve vormen op het stuk van onteigening te algemeenen nutte wordt als volgt aangevuld :

« Dit ontwerp mag voorschrijven dat de voor den aanleg van nieuwe wegen en voor andere openbare diens-ten niet benuttigde gronden worden afgestaan aan de eigenaars vermeld op de tabel der onteigeningen bij wijze van minnelijke schikking of gerech-lijke verdeeling, in verhouding tot de uitgestrektheid der onteigende eigen-dommen, mits de waarde van den afgestanen grond aan te rekenen op de aan den onteigenden eigenaar verschul-digde vergoeding.

» Bestaan er termen tot afstand van gronden aan vroegere eigenaars, dan is de gemeente gehouden bij het algemeen plan der ontworpen werken een verkavelingsplan te voegen van bedoelde gronden, met vermelding van den naam der eigenaars voor wie deze nieuwe perceelen bestemd zijn.

» In geval van afstand van grond, zoo de waarde van het afgestane perceel, berekend na de uitvoering der werken, niet dezelfde is als die van het onteigende perceel, dient ten bate van den onteigende een opleggeld te worden betaald. De waarde van dit opleggeld wordt berekend overeen-komstig de bepalingen der wetten van 17 April 1835 en 27 Mei 1870. »

## ART. 4.

De wet van 10 Mei 1926 tot instel-ling van een rechtspleging bij dringen-de omstandigheden inzake onteigening te algemeenen nutte wordt als volgt aangevuld :

« *Art. 12bis.* — De bepalingen dezer wet zijn van toepassing op de regeling van het eventueel opleggeld en van den afstand van gronden, als bepaald

errain aux anciens propriétaires de biens expropriés telles qu'elles sont déterminées par l'article 2 de la présente loi.

ART. 5.

Si des privilèges, hypothèques ou autres droits réels grèvent les propriétés, ils seront transférés d'office sur les nouvelles parcelles attribuées par le remembrement à l'ancien propriétaire de ces propriétés.

S'il y a lieu au paiement d'une soulte ou si l'ancien propriétaire ne reçoit qu'une indemnité, les créanciers privilégiés ou hypothécaires ainsi que les autres titulaires de droits réels voient leurs droits reportés sur cette indemnité.

HUISMAN VAN DEN NEST.

bij artikel 2 dezer wet, aan de vroegere eigenaars van onteigende goederen. »

ART. 5.

Zoo voorrechten, hypothecken of andere zakelijke rechten de eigendommen bezwaren, dan worden zij van ambtswege overgedragen op de nieuwe perceelen bij hergrooepeerings aan den vroegeren eigenaar dezer eigendommen toegekend.

Bestaan er termen tot betaling van een opleggeld of zoo de vroegere eigenaar enkel een vergoeding ontvangt, dan worden op deze vergoeding de rechten overgedragen van de bevoorrechte of hypotheccaire schuldeischers alsmede van de overige houders van zakelijke rechten.