

1

(N° 129.)

Chambre des Représentans.

7 AVRIL 1835.

RAPPORT

FAIT PAR M. ISIDORE FALLON (1),

SUR LE PROJET DE LOI TENDANT A REMPLACER

les titres III et IV de la loi du 8 mars 1810,

SUR

les expropriations pour cause d'utilité publique.

MESSIEURS,

L'exposé des motifs du projet de loi que vous avez renvoyé à l'examen de la commission dont je suis l'organe, vous a déjà donné une juste idée du caractère de cette loi.

Les principes établis par l'art. 545 du Code civil, proclamés de nouveau dans l'art. 11 de notre constitution, furent mis en action par la loi du 8 mars 1810.

L'objet de cette loi fut de régler le mode de constater l'utilité publique, de déterminer l'indemnité et d'opérer la dépossession.

La solution de la question d'utilité générale, l'indication des travaux à exécuter et l'application des plans à la propriété privée, appartenaient naturellement à l'autorité administrative, et ils lui furent attribués.

(1) La commission était composée de MM. JULLIEN, *président*, BRIXHE, DE BEHR, DE PUYDT, DESMAISIERS, WATLET et FALLON, *rapporteurs*.

Le régime de cette procédure administrative est renfermé dans les deux premiers titres de cette loi. Il n'a porté aucune atteinte aux principes qu'il s'agissait d'organiser; l'expérience n'a signalé aucun inconvénient dans son exécution; il n'a soulevé aucune plainte fondée; le gouvernement ne propose pas d'y apporter des modifications, et par conséquent votre commission n'a pas eu à s'en occuper.

Le règlement de l'indemnité et l'envoi en possession réclamaient l'intervention du pouvoir judiciaire; les attributions et l'exercice de ce pouvoir furent le sujet des deux derniers titres de cette loi.

Si, en ce qui regarde le mode de constater l'utilité publique, la procédure administrative ne s'est pas écartée des principes établis dans l'art. 545 du Code civil, il n'en est pas de même de la procédure judiciaire, en ce qui concerne le règlement de l'indemnité et la dépossession; ici ces principes furent évidemment modifiés.

L'art. 545 du Code civil exigeait que l'indemnité fût réglée et payée avant la dépossession. Suivant le régime de cette procédure, les tribunaux furent autorisés, selon la nature et l'urgence des travaux, à ordonner la dépossession avant l'évaluation de l'indemnité, et il fut même permis à l'administration, dans certains cas, d'en différer le paiement pendant trois ans.

Ces modifications étaient toutefois légales. Le Code civil n'était lui-même qu'une loi, et par conséquent il pouvait y être dérogé par une disposition de même nature.

Mais aujourd'hui que la disposition de l'art. 545 du Code est devenue constitutionnelle, la procédure judiciaire de la loi de 1810 s'est trouvée désorganisée à son tour, et c'est ce qui a soulevé des difficultés sérieuses qui, en ce moment, se trouvent résolues en sens inverse par les tribunaux.

En ce qui touche le mode de paiement de l'indemnité, l'abrogation a été complète; sur ce point, il n'y a pas de contestation. Mais en ce qui regarde le règlement de l'indemnité et l'envoi en possession, il s'est agi de savoir si l'art. 19, qui permettait aux tribunaux d'ordonner provisoirement l'envoi en possession avant l'évaluation de l'indemnité, pouvait encore recevoir son exécution; c'est-là le siège de la difficulté principale.

Il fut décidé, par un jugement de première instance, que l'art. 19 de la loi du 8 mars 1810 pouvait se concilier avec l'art. 11 de la constitution, et qu'en conséquence les tribunaux pouvaient régler de prime abord une indemnité provisionnelle et ordonner l'envoi en possession provisoire, moyennant le paiement préalable de cette provision.

Par un premier arrêt, la Cour de Bruxelles rejeta cette doctrine et déclara que l'art. 19 de la loi de 1810 avait été complètement abrogé par l'art. 11 de la constitution.

La question s'étant représentée à une autre Chambre de la même Cour, un second arrêt déclara qu'il n'y avait pas d'incompatibilité entre ces dispositions, et adopta le système d'indemnité provisionnelle avant la dépossession provisoire.

La même question s'étant reproduite une troisième fois devant la Chambre

qui avait porté le premier arrêt, la Cour persista dans sa première opinion et le système d'indemnité provisoire fut de nouveau proscrit.

Quel sera le résultat de cette collision de doctrines? il n'est pas permis de le prévoir.

Dans cet état de choses, que devait faire le gouvernement?

Attendre que la Cour de cassation ait fait cesser la controverse? mais une solution pouvait très long-temps se faire désirer, et sans autre résultat qu'une perte de temps; rien ne garantissait, en effet, qu'un arrêt isolé de cette Cour, quel qu'il fût, eût fixé la jurisprudence de manière à éviter un recours ultérieur au pouvoir législatif, dans quel cas on eût dû faire alors ce que l'on peut faire dès aujourd'hui. D'un autre côté, l'intérêt général exigeait que les travaux d'utilité publique ne fussent pas plus long-temps entravés dans leur exécution. Le gouvernement ne pouvait donc pas hésiter de recourir sur le champ à la législature. Ces diverses considérations suffiront pour vous convaincre, Messieurs, qu'une nouvelle loi de procédure sur la matière est d'une urgente nécessité.

L'urgence de la loi étant démontrée, votre commission s'est demandé si le système proposé par le gouvernement est bien celui auquel il convenait de donner la préférence?

La Charte française ayant érigé en disposition constitutionnelle l'art. 545 du Code civil, la loi de 1810 fut soumise à une révision et elle fut remplacée par la loi du 7 juillet 1833.

La procédure administrative, sur le mode de constater l'utilité publique, n'éprouva pas de changement; les deux premiers titres de la loi de 1810 furent reproduits presque textuellement dans la nouvelle loi. Mais un système tout nouveau fut substitué à la procédure judiciaire; un grand jury fut institué en Cour de justice et fut chargé de régler l'indemnité par jugement en premier et dernier ressort.

Sans s'arrêter au point de savoir si une semblable institution pourrait se naturaliser en Belgique, en présence de l'art. 92 de la constitution, qui attribue *exclusivement* aux tribunaux les contestations qui ont pour objet des droits civils, et de l'art. 94, qui ne permet de créer de commissions ni de tribunaux *extraordinaires*, sous quelque dénomination que ce soit, il est même douteux si elle y serait favorablement accueillie.

Le rouage compliqué des formalités à remplir pour la composition, la réunion et les opérations de ce jury spécial, imprime à cette procédure tout extraordinaire des lenteurs inévitables, même dans le cas d'urgence, et aide bien plus à la résistance des propriétaires qu'il ne garantit la juste appréciation de l'indemnité. D'un autre côté, le rétablissement en Belgique du jury, pour les affaires soumises aux Cours d'assises, laisse encore beaucoup à désirer; la plupart des jurés y voient une charge pesante à laquelle ils cherchent trop souvent à se soustraire; et, en supposant que l'évaluation d'un édifice ou d'une parcelle de terrain soit bien un point de fait de nature à pouvoir être soumis à la décision d'un jury, et que l'on puisse méconnaître que ce soit bien là la matière d'une contestation de droit civil, il est permis de douter que la cause

de l'utilité publique, et même celle de la propriété privée, seraient avantageusement servies en plaçant ici cette institution nouvelle à côté du jury en matière criminelle.

Ce système ne pourrait donc convenir sous aucun rapport aux institutions de la Belgique.

Un autre système qui aurait l'avantage de n'apporter que peu de modifications à la loi de 1810, est celui adopté récemment par l'une des Chambres de la Cour de Bruxelles, qui conserve aux tribunaux le pouvoir d'ordonner, suivant la nature et l'urgence des travaux, l'envoi en possession, en attendant le règlement définitif de l'indemnité et moyennant le paiement préalable d'une indemnité provisionnelle.

Mais, proposer de concilier ainsi, par une loi, l'art. 19 de la loi de 1810 avec l'art. 11 de la constitution, c'était nécessairement soulever une question constitutionnelle fort grave et d'une solution fort douteuse. Admettant même que cette combinaison fût compatible avec la disposition constitutionnelle, le cas d'urgence eût dû être abandonné à la discrétion du juge, sans règle fixe, et par conséquent sans garantie pour les exigences de l'intérêt public. L'urgence n'étant pas admise, il eût fallu traverser toutes les lenteurs, souvent interminables, de la procédure ordinaire; et l'urgence étant reconnue, le procès se serait trouvé divisé en deux instances. Or, pour peu que des incidents seraient venus entraver l'instruction de la première instance, et l'on sait qu'il est toujours facile de les multiplier dans cette matière, le délai pour faire régler l'indemnité provisionnelle n'eût souvent pas été moindre que celui qui eût été nécessaire pour parvenir à son règlement définitif.

Le gouvernement a pensé, et avec raison, qu'il y a toujours urgence à pourvoir à ce qu'exige l'intérêt général, comme il y a également nécessité, dans l'intérêt privé, à lever le plus promptement possible l'espèce d'interdiction qui pèse sur la propriété menacée d'expropriation; il a pensé qu'une procédure célère, applicable à tous les cas, et allant directement, si pas peut-être aussi vite, au but, c'est-à-dire au jugement définitif de l'indemnité avant la dépossession, était le système auquel il devait donner la préférence.

C'est dans cet esprit que le projet qu'il vous a proposé a été rédigé, et c'est aussi par les mêmes considérations que votre commission en a adopté le principe.

Ainsi, jugement définitif et paiement préalable de l'indemnité avant la dépossession; instruction judiciaire accélérée, tels sont les caractères de ce projet de loi.

Votre commission en a examiné et discuté tous les détails avec un soin très scrupuleux et l'a adopté dans son ensemble, sauf quelques changemens d'ordre et de rédaction et quelques amendemens et additions dont je vais vous rendre compte.

Le plan indicatif des propriétés à exproprier doit, aux termes de la procédure administrative, rester déposé pendant huit jours entre les mains du bourgmestre de la commune où elles sont situées, pour être ensuite transmis,

avec les autres pièces de cette procédure , au procureur du roi près le tribunal de l'arrondissement.

L'art. 1^{er} du projet de loi a pour objet de suppléer à ce que ce mode d'information laissait à désirer. Il importe , qu'alors que le tribunal est appelé à décider , en premier lieu , si les formalités prescrites par la loi , pour parvenir à l'expropriation pour cause d'utilité publique , ont été observées , et à statuer ensuite sur l'application du plan à la propriété dont la dépossession est poursuivie , les plans et les pièces de l'instruction administrative restent déposés dans un lieu où les parties intéressées puissent avoir accès pendant l'instance. Par ces motifs , l'art. 1^{er} du projet , qui est le point de départ de la procédure judiciaire , a été maintenu.

Les art. 2, 3, 4 et 5 ont pour objet l'introduction de la demande , les délais à observer pour en saisir le tribunal , et les points sur lesquels il doit être préalablement statué.

L'art. 15 ayant établi pour règle générale , dont votre commission a apprécié le motif , que les délais fixés pour cette procédure spéciale seraient applicables aux étrangers comme aux régnicoles , le délai ordinaire des ajournemens a été doublé. La formalité d'un jugement par défaut , qui pouvait entraîner des lenteurs inutiles , a été remplacée par une ordonnance de réassignation , afin d'éviter toute surprise ; et ces précautions , jointes à la circonstance que la partie intéressée a déjà été précédemment avertie de l'objet de la demande , par la procédure administrative , dont les premiers actes se rapportent à une époque antérieure de deux mois au moins , justifient les formes prescrites par ces articles et nommément l'injonction faite aux parties de présenter leurs moyens à l'échéance des assignations , ainsi que l'obligation imposée au tribunal d'y statuer promptement.

Suivant l'art. 2 du projet du gouvernement , l'assignation ne devait être donnée qu'au *propriétaire* , ce qui pouvait faire douter si l'*usufruitier* ne devait pas être également appelé ; le droit d'usufruit est tellement assimilé au droit de propriété , que votre commission n'a pas hésité à vous proposer de faire également assigner l'usufruitier , et cela avec d'autant plus de raison , que c'est ordinairement celui-ci qui est en possession et qui , par conséquent , peut être plus aisément connu , tandis que celui qui n'a que la nue propriété ne pourra pas toujours être découvert aussi facilement.

Il pourra arriver encore que , malgré les publications ordonnées par la procédure administrative , on ne sera pas parvenu à connaître tous les ayant-droit qu'il convient de mettre en cause. Votre commission a pensé , qu'en considération de la marche rapide qui est imprimée à la procédure judiciaire , on ne pouvait prendre trop de précautions pour parvenir à éveiller les intérêts inconnus. En conséquence , elle vous a proposé , dans l'art. 2 nouveau , d'ordonner les publications de l'exploit d'ajournement par affiches et insertions , par extrait , dans les journaux de la province et de l'arrondissement , s'il y en a. La publicité de ce premier acte de la procédure judiciaire se lie d'ailleurs au régime de purge des hypothèques légales et des autres droits réels qui peuvent affecter l'immeuble , régime sur lequel j'aurai à vous entretenir plus tard.

L'art. 6 prévoit le cas où le tribunal empêche qu'il soit passé outre à l'instruction ultérieure de l'instance, soit pour cause d'inobservation des formalités prescrites par la loi, soit pour tout autre motif.

Ce jugement doit être respecté. Il peut arriver toutefois qu'il soit le fruit de l'erreur, et, dans ce cas, il ne faut pas qu'il puisse entraver trop long-temps le service public. L'art. 8 en autorise l'appel et y fait statuer sommairement.

La même mesure était applicable au jugement qui a écarté les exceptions et qui a décidé qu'il y avait lieu de procéder ultérieurement. Un bref délai est, dans ce cas, assigné à l'appel, et de cette manière l'administration pourra profiter du temps qui s'écoulera jusqu'au règlement de l'indemnité, pour faire statuer sur l'appel avant de requérir l'envoi en possession.

Les art. 8, 9, 10, 11 et 12 tracent au tribunal la marche qui devra être suivie dans le cas où il aura constaté que les formalités prescrites par la loi ont été observées, et où il y a lieu par suite à procéder ultérieurement.

S'il a été produit des documens propres à déterminer l'indemnité, sans qu'il soit besoin de recourir à tout autre moyen d'appréciation, le tribunal fixe l'indemnité. Si ces documens lui paraissent insuffisans, ou bien s'il y a absence de documens, il ordonne une information sur les lieux et en même temps l'expertise.

La présence du juge-commissaire sur le terrain a plusieurs buts d'utilité. Elle garantit que l'information et l'expertise seront faites avec soin et que rien ne sera négligé pour recueillir tout ce qui pourra servir à éclairer les experts et le tribunal. Le pouvoir donné au juge-commissaire de remplacer les experts qui feraient défaut ou qui seraient valablement récusés pour causes survenues depuis le jugement, prévient les lenteurs d'un ou de plusieurs recours au tribunal pour la nomination de nouveaux experts, et les graves inconvéniens qui pourraient, dans la même affaire, se succéder avec perte de temps et des frais considérables.

Enfin, l'intervention du juge-commissaire à l'information permet en outre d'espérer qu'il pourra souvent, par ses conseils désintéressés, amener des arrangemens amiables.

La nécessité d'observer, dans les opérations de l'information, les formalités prescrites par le Code de procédure pour les enquêtes et les expertises, eût été un contre-sens avec la célérité qui est le caractère distinctif de cette procédure toute spéciale. En conséquence, l'information a été dispensée de ces formalités, auxquelles il sera au surplus libre de recourir dans l'instance d'appel, si le jugement de première instance est attaqué.

Votre commission pense, Messieurs, qu'il n'est guères possible d'entourer le jugement de l'indemnité de plus d'éléments d'appréciation et de conviction; les dispositions de ces articles les indiquent, sans en exclure aucune autre. Il lui a semblé que si, avec tous ces moyens de preuve, il arrive encore qu'on n'atteigne pas toujours le chiffre exact de l'indemnité, il doit être permis d'espérer qu'on y arrivera le plus souvent de très près. Du reste, lorsque ces moyens n'auront pas produit le résultat que l'on croit pouvoir en attendre, le mal ne sera pas sans remède. La voie d'appel est ouverte; tous les intérêts

pourront être de nouveau débattus, et si la première information paraît insuffisante, la Cour pourra ordonner qu'il y sera suppléé par tels autres moyens que le droit commun de la procédure met à sa disposition.

L'art. 13 du projet du gouvernement, qui devient l'art. 12 du nouveau projet, détermine le mode de paiement de l'indemnité et l'envoi en possession.

La libération au moyen d'offres réelles pouvait, à raison de la qualité des personnes à qui elles seraient faites, donner lieu à des incidens de nature à produire des retards plus ou moins longs, et ce moyen eût été d'ailleurs souvent impraticable. La consignation du montant de l'indemnité, dans un dépôt public, obvie à tout inconvénient. L'indemnité étant mise ainsi à la disposition du propriétaire, l'envoi en possession peut s'ensuivre immédiatement, et comme la consignation n'est plus qu'un fait d'une vérification très facile, il a paru qu'on pouvait sans inconvénient se contenter d'une ordonnance du président rendue sur requête.

L'art. 14, qui requiert l'élection de domicile dans le lieu où siège le tribunal, est emprunté à l'instruction des matières commerciales. Cette formalité reçoit ici son application directe. Les dispositions des art. 15 et 16 vont au-devant des lenteurs qui pourraient être la suite de l'application des règles ordinaires à des défauts combinés, à des absences volontaires, ou à des incidens que l'esprit de résistance pourrait multiplier, en vue d'entraver la marche de l'administration et de lui arracher des sacrifices. Ces dispositions sont conservées dans le nouveau projet.

L'art. 17 des deux projets est une conséquence forcée du principe de célérité qui domine la procédure. Lorsque les parties ont suffisamment été mises en demeure de débattre leurs droits; lorsque le tribunal a pu s'entourer de tous les moyens propres à asseoir sa conviction, la présomption du bien jugé est en faveur du jugement de première instance. Aussi la règle qui donne à l'appel un effet suspensif n'est pas sans de nombreuses exceptions. Le droit commun y déroge, notamment dans les matières qui, comme dans le cas actuel, requièrent célérité. C'est ainsi que l'exécution provisoire s'applique aux jugemens des juges-de-paix, même dans les actions possessoires souvent d'une haute importance; aux jugemens des tribunaux de commerce et même aux jugemens des tribunaux ordinaires, quelle que soit la valeur de l'objet, lorsqu'il y a titre authentique. C'est ainsi qu'elle reçoit son application aux procédures spéciales en matière d'impôts, où l'appel même n'est pas admis en certains cas.

Il pourra se faire sans doute que l'indemnité réglée par le jugement de première instance recevra un accroissement sur l'appel, cas prévu et auquel il est pourvu par l'article suivant. Ce cas arrivant, l'exécution provisoire aura à la vérité produit l'effet de soustraire une portion de l'indemnité au paiement préalable; mais cet inconvénient, si c'en est un, n'est pas plus exorbitant du droit commun que dans tous les autres cas où l'exécution provisoire est ordonnée par la loi ou peut être ordonnée par le juge. Les chances sont d'ailleurs égales, car si le chiffre de l'indemnité peut être augmenté par l'arrêt, il peut aussi être diminué, et si, dans un cas, l'exécution provisoire n'a pas donné assez, elle peut fort bien, dans un autre cas, avoir donné trop.

Il faut bien admettre, au surplus, que la juste indemnité est celle qui est réglée par un jugement définitif, fût-il même susceptible d'appel, sinon il n'y aurait pas de raison pour se contenter même de l'arrêt rendu sur l'instance d'appel; il faudrait, pour être conséquent, pousser l'argument jusqu'à prétendre que le pourvoi en cassation doit être suspensif également, tellement qu'il ne serait plus possible d'assigner aucun terme à l'envoi en possession.

Par ces diverses considérations, votre commission n'a pas hésité à admettre l'exécution provisoire des jugemens comme étant ici de nécessité absolue; sans elle toute l'économie du projet serait détruite. Ce serait en vain qu'on aurait imprimé de la célérité aux actes de l'instruction, l'effet suspensif de l'appel en ferait perdre tout l'avantage, et le but que l'on veut atteindre se trouverait reculé à une distance qu'il ne serait plus possible de mesurer.

L'article suivant tempère du reste les principaux effets de l'exécution provisoire.

Si le chiffre de l'indemnité a été augmenté par l'arrêt, le supplément devra être consigné dans un bref délai, à peine de suspension des travaux, et cela paraît satisfaire à toutes les exigences.

La procédure sur le règlement de l'indemnité et son paiement préalable à la dépossession étant ainsi organisée, on aurait pu abandonner aux règles du droit commun le soin de déterminer de quelle manière les parties intéressées disposeraient des deniers consignés. Le gouvernement a pensé que, dans les intérêts des tiers, autant que dans ceux du propriétaire et de l'administration elle-même, il était convenable d'aller au-devant de quelques difficultés qui pourraient se présenter. Votre commission a reconnu, dans ses prévisions, un but réel d'utilité, et elle a été d'avis qu'il convenait même de les porter encore plus loin.

L'action est réelle, c'est contre le propriétaire qu'elle devait être intentée. Si la jouissance de l'immeuble se trouve engagée par bail, antichrèse ou de toute autre manière, le propriétaire ne peut l'ignorer, et par conséquent c'est lui qui doit être chargé de mettre en cause les intéressés à ces différens titres, s'ils n'y interviennent pas eux-mêmes spontanément, afin de faire régler leurs droits. A défaut de se conformer à ce que prescrit à cet égard l'art. 19 des deux projets, il demeurera chargé envers eux des indemnités que ces derniers pourraient réclamer, et l'administration se trouvera libérée.

La disposition que renferme cet article n'est pas nouvelle, elle se trouve dans le titre III de la loi du 8 mars 1810. Votre commission a cru qu'il était indispensable de la conserver. L'administration ne pourrait pas toujours facilement découvrir les droits divers qui peuvent affecter la jouissance de l'immeuble à exproprier, tandis que le propriétaire ne peut jamais s'excuser de les avoir ignorés. Les tiers intéressés sont d'ailleurs suffisamment avertis par les affiches et la publicité des premiers actes de la procédure administrative, pour qu'ils n'aient pas à se plaindre d'être renvoyés à débattre leurs intérêts avec le propriétaire dépossédé, s'ils ont négligé d'intervenir pour les faire régler.

La consignation de l'indemnité ayant pour effet de libérer l'administration et d'autoriser, par suite, l'envoi en possession, l'art. 20, devenu l'art. 22 du

nouveau projet, attribué, à ceux à qui l'indemnité est adjugée, le droit d'en disposer sur le champ, si aucun empêchement de droit ne s'y oppose.

Ces empêchemens peuvent être de plusieurs natures. Dans certains cas, ils sont connus et dans d'autres ils sont ignorés. Les registres de la conservation des hypothèques indiquent ce qui est inscrit, mais ils n'indiquent pas ce qui est dispensé de cette formalité.

La loi de 1810 n'avait établi aucun mode spécial de purger les hypothèques légales et autres droits réels. Dans le système de cette loi, cette précaution n'était pas nécessaire, parce que le paiement de l'indemnité n'étant pas préalable, l'administration pouvait, avant de se libérer, exiger l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par le droit commun, pour assurer dans ses mains l'affranchissement de l'immeuble.

Dans le système du projet du gouvernement, la consignation ayant pour effet de subroger légalement l'indemnité à l'immeuble, et de le faire passer dans le domaine public libre de toutes charges, il était également superflu, tout au moins pour ce qui pouvait concerner les intérêts du trésor, de faire intervenir l'administration dans les diligences à faire pour assurer l'extinction des hypothèques. L'indemnité étant mise, dans un dépôt public, à la disposition du propriétaire, c'était à lui qu'il appartenait de faire les devoirs nécessaires pour justifier au préposé à la caisse des consignations que l'immeuble exproprié était libre d'hypothèque. En l'absence de semblable justification, il ne pouvait vider ses mains que sur ordonnance de justice, et, dans ce cas, il était procédé suivant les formalités du droit commun en matière d'ordre et de distribution.

Votre commission a pensé que si, dans ce système, les intérêts du trésor se trouvaient suffisamment garantis, il pourrait bien ne pas en être de même en ce qui regarde les intérêts des tiers et même ceux du propriétaire déposé.

Les formalités prescrites par le Code civil, pour purger les hypothèques légales, n'étant pas applicables à l'expropriation pour cause privée, on aurait pu, peut-être, attribuer le même effet à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en considérant que, dans un cas comme dans l'autre, la publicité des poursuites provoquait suffisamment les tiers intéressés à l'exercice de leurs droits. Cependant, en gardant le silence à cet égard, on aurait pu laisser le préposé à la caisse des consignations dans l'incertitude sur le point de savoir s'il devait considérer l'immeuble exproprié comme libéré de plein droit des hypothèques légales, ou bien s'il devait en requérir la purge avant de vider ses mains, ce qui eût pu occasionner des difficultés et des retards préjudiciables aux ayant-droit à l'indemnité.

Il était donc indispensable de ne laisser aucun doute sur les effets du jugement d'expropriation à l'égard des hypothèques légales, dispensées de l'inscription, et de résoudre en conséquence la question de savoir si la propriété expropriée s'en trouverait affranchie de plein droit. Votre commission a adopté la négative, avec d'autant plus d'empressement qu'il lui a semblé facile d'associer au projet du gouvernement un régime spécial de purge qui, sans retarder aucunement la marche de la procédure sur le règlement de l'indem-

nité, garantit plus efficacement les droits des tiers, en levant tout obstacle, du chef des hypothèques légales, à la prompte jouissance de l'indemnité.

Ce régime est l'objet de l'art. 20 nouveau du projet. Il est emprunté à la nouvelle loi française sur la matière; il est d'ailleurs en harmonie avec le droit commun. Il consiste à faire transcrire et afficher, par extrait, le jugement par lequel il a été décidé que les formalités prescrites par la loi pour opérer l'expropriation ont été remplies. Il n'est accordé que la quinzaine pour l'inscription de ces hypothèques; mais ce délai paraît suffisant, si l'on tient compte de la publicité qui a été donnée antérieurement aux premiers actes de la poursuite administrative et judiciaire. Le dépôt des plans dans les mains du bourgmestre de la commune de la situation des biens; l'avertissement de ce dépôt par publications et affiches au début de l'instruction administrative; le dépôt des actes de cette première instruction au greffe du tribunal; les publications, affiches et insertions dans les journaux, de la désignation sommaire des biens et de l'assignation en justice donnée aux propriétaires connus, sont des solennités qui donnent à l'inscription ouverture à un délai plus long que celui du Code civil.

Ces solennités justifient en même temps la mesure que votre commission a puisée également dans la loi française, et qu'elle vous propose d'adopter à l'égard des demandes en résolution, en revendication ou de toutes autres actions réelles qui pourraient venir interrompre la marche de la poursuite en expropriation ou en empêcher les effets.

Ceux à qui ces actions appartiennent se trouveront suffisamment prévenus qu'ils ne seront plus reçus à les exercer contre l'immeuble, après qu'il aura été affecté au service public; ils seront suffisamment avertis qu'ils doivent se hâter de faire leurs diligences avant que les deniers consignés ne soient entrés dans les mains de celui qui en était le propriétaire apparent, s'ils ne veulent pas s'exposer à n'avoir plus qu'une action personnelle contre celui-ci.

Il est dans le domaine de la loi de fixer le terme en deans lequel les actions doivent être exercées, et d'abréger ce terme suivant que les intérêts généraux l'exigent; or, il est de l'intérêt général que l'immeuble légalement affecté à un service public, soit mis hors d'atteinte des actions résolutoires ou en revendication, alors qu'au préalable un appel a été fait aux droits des tiers, et qu'un temps suffisant leur a été accordé pour les exercer utilement; d'ailleurs, il n'y avait pas de motif pour ne pas appliquer aux autres droits réels dont l'immeuble pouvait se trouver éventuellement affecté, la règle imposée aux privilèges et hypothèques dispensés de l'inscription.

Au moyen de ces dispositions additionnelles, l'art. 20 du projet primitif, qui devient l'art. 22 du projet nouveau, ne rencontrera plus aucune difficulté dans son exécution. Le préposé à la caisse des consignations connaîtra parfaitement les documents sur le vu desquels il pourra vider ses mains, sans compromettre les droits des tiers, et quelles sont les circonstances où il devra attendre une ordonnance ou mandat de justice. Son attention a été appelée spécialement au cas où les droits du propriétaire et de l'usufruitier ne se trouveraient pas réglés par le jugement qui a ordonné la consignation. La raison en est qu'il pourrait se faire que la dépossession eût été poursuivie

contre le propriétaire et l'usufruitier conjointement, sans que le jugement qui règle l'indemnité ait déterminé la portion de chacun d'eux, et qu'il pourrait se faire également qu'un usufruit ne se soit ouvert qu'après le règlement de l'indemnité.

Le mode, qui vous est proposé de purger les hypothèques légales et les autres droits réels dispensés de l'inscription, n'est pas la seule amélioration que votre commission a apportée au projet du gouvernement. Il en est une autre qui, sans se lier aussi intimement à la procédure sur la dépossession, le règlement et le paiement de l'indemnité, n'y est pas moins connexe.

S'il est de principe que la propriété privée est essentiellement asservie à toutes les exigences légales de l'intérêt général ; si c'est une obligation imposée au propriétaire de se priver de sa propriété lorsque l'utilité publique en réclame l'abandon, cette obligation rigoureuse doit naturellement cesser alors que la cause n'existe plus. Si donc le terrain exproprié n'est pas employé aux travaux pour l'exécution desquels il était destiné, il doit être rendu au propriétaire dépossédé, si celui-ci le réclame. C'est là une vérité trop évidente pour qu'il soit besoin de l'appuyer par d'autres considérations.

Les causes qui peuvent amener des changemens dans l'exécution des plans sont nombreuses ; des difficultés non-prévues, ou que l'on n'avait pu même prévoir ; des améliorations que l'exécution des travaux a fait découvrir ; des événemens ou des obstacles inattendus peuvent amener des changemens dans la direction des plans et rendre les terrains frappés d'expropriation sans aucune application effective aux travaux.

Dans ces cas, le droit de rentrer en possession doit être réservé au propriétaire. Toutefois, le point de savoir quand il y aura ouverture à l'exercice de ce droit, ne peut, sans inconvénient, être abandonné à l'appréciation des tribunaux ; différentes causes peuvent fort bien avoir retardé, et même de plusieurs années, l'exécution des plans sur tel ou tel point, dans telle ou telle direction, sans qu'il en résulte pour cela qu'il n'y sera pas donné suite ultérieurement, et sans qu'il y ait, de la part de l'administration, renonciation à employer à leur destination primitive les terrains provisoirement abandonnés.

Pour éviter toute confusion de pouvoirs, la question de savoir si les terrains expropriés ne recevront pas leur destination doit donc naturellement rester dans les attributions de l'administration.

L'exercice du droit de réméré devait être combiné de manière à ne pas laisser trop long-temps hors du commerce les biens qui peuvent rentrer dans la circulation par ce moyen. Un bref délai lui est assigné. Un avis que fait publier l'administration y donne ouverture, et, s'il y a du retard dans cette publication, le propriétaire dépossédé peut anticiper et y faire statuer en justice, si l'administration ne conteste pas l'abandon de la destination d'utilité publique. S'il offre de restituer l'indemnité qu'il a reçue, il en est donné acte, et la rétrocession est décrétée. S'il préfère requérir l'expertise, le prix de la rétrocession est fixé par le tribunal, et on suit à cet égard les règles du droit commun, une procédure d'urgence ne trouvant plus là son application.

Il est interdit aux tribunaux de dépasser, dans aucun cas, le montant de l'indemnité dans la fixation du prix de la rétrocession. Le motif de cette interdiction est que, s'il est juste que le propriétaire ne souffre pas de la dépréciation que la propriété aurait pu éprouver depuis la dépossession, il serait injuste qu'il ne profitât pas d'un accroissement de valeur qu'elle eût acquis dans ses mains, s'il n'en eût pas été privé pour une cause qui a cessé et qui remet naturellement les choses dans le même état que si la dépossession n'eût point eu lieu.

On remarquera que l'on n'admet aucun arrangement à l'amiable entre le propriétaire dépossédé et l'administration, sur le règlement du prix de la dépossession. Votre commission a pensé que si l'on veut mettre l'administration à l'abri de tout concert frauduleux entre ses agens subalternes et le propriétaire dépossédé, il convenait que, dans tous les cas où celui-ci ne faisait pas la soumission de restituer le montant de l'indemnité, le prix de la rétrocession fût fixé par le tribunal. Lorsqu'il s'agit d'un immeuble qui est entré dans le domaine de l'État, cette garantie n'est d'ailleurs que l'application d'un principe d'ordre public.

Votre commission a résumé tout ce qui a rapport au droit de réméré et à son exercice, dans l'art. 23 du nouveau projet et, aux considérations qui précèdent, elle fera remarquer que l'un des effets avantageux de cette mesure consiste en ce que, dans la prévision des pertes éventuelles que l'État pourrait supporter en ne récupérant qu'une partie des indemnités avancées par le trésor, les agens de l'administration mettront plus de soin dans la formation des plans, n'y feront entrer que ce qui est d'une absolue nécessité, et n'en dévieront dans l'exécution qu'alors que l'utilité publique l'exigerait impérieusement.

L'art. 21 du projet primitif, qui devient l'art. 24 du nouveau projet, est relatif à l'enregistrement *gratis* des actes faits en exécution des dispositions qu'il renferme. Il n'est que la reproduction d'une disposition de la loi précédente et n'a donné lieu à aucune observation.

Il en est de même de l'article suivant qui ne fait qu'ajouter à la disposition finale de la loi de 1810 l'abrogation des titres III et IV de cette loi, que le projet qui vous est soumis a pour objet de remplacer.

Le gouvernement n'ayant proposé aucune disposition transitoire, le passage d'une législation à l'autre pourrait rencontrer des difficultés assez sérieuses dans l'application des principes généraux en cette matière.

Quoiqu'il soit admis en principe que, tout ce qui touche à l'instruction des affaires tant qu'elles ne sont pas terminées, se règle d'après les formes nouvelles, sans blesser le principe de non-rétroactivité, que l'on n'applique qu'au fond du droit, il est à craindre que la liaison d'une instance, précédemment intentée, avec la procédure nouvelle organisée sur un tout autre système, ne rencontre des obstacles insurmontables, ou ne soulève tout au moins des incidens de nature à embarrasser la marche du procès et à occasionner des lenteurs qu'il importe de prévenir. Votre commission a pensé que le meilleur moyen d'éviter les inconvéniens de toute confusion, c'était d'empêcher le concours des deux législations dans la même instance, et d'appliquer ici la

règle de séparation dont la Chambre a déjà fait l'application en semblable circonstance.

Les demandes formées antérieurement à la publication de la loi seront continuées conformément à la législation précédente, si mieux n'aime le poursuivant renoncer à sa demande et en supporter les frais, pour en intenter une autre qui sera instruite conformément aux dispositions de la loi nouvelle. Dans ce cas, les jugemens d'instruction subiront naturellement le sort des instances dans la poursuite desquelles ils sont intervenus. Quant aux autres jugemens, ce sont les lois existantes au moment où ils ont été rendus, qui en fixent la nature et règlent les voies et les moyens pour les attaquer; ils sont et doivent rester hors du domaine de la loi nouvelle, qui n'a pas à s'en occuper.

Telles sont, en analyse, Messieurs, les considérations qui ont déterminé votre commission dans l'examen et la discussion du projet de loi présenté par le gouvernement.

Sauf divers changemens de rédaction, qu'il est inutile de signaler spécialement à votre attention, et dont vous pourrez facilement apprécier les motifs, en comparant les deux textes, elle a conservé les dispositions du projet primitif et n'y a ajouté que celles dont je viens de vous rendre un compte sommaire.

C'est dans cet état de choses que le projet primitif se trouve remplacé par le nouveau projet de loi qui est joint au présent rapport.

Le Président de la commission,
JULLIEN.

Le Rapporteur,
FALLON (ISIDORE).

PROJET DE LOI.

LÉOPOLD, Roi des Belges,

A tous présents et à venir, salut!

Nous avons, de commun accord avec les Chambres, décrété et nous ordonnons ce qui suit :

TITRE UNIQUE.

Du règlement de l'indemnité et de l'envoi en possession.

ARTICLE PREMIER.

A défaut de convention entre les parties, l'arrêté et le plan indicatifs des travaux et des parcelles à exproprier, ainsi que les pièces de l'instruction administrative, seront déposés au greffe du tribunal de la situation des biens, où les parties intéressées pourront en prendre communication, sans frais, jusqu'au règlement définitif de l'indemnité.

ART. 2.

Information de ce dépôt sera donnée aux propriétaires et usufruitiers, par exploit contenant assignation à jour fixe, aux fins de voir procéder au règlement des indemnités et ordonner l'envoi en possession.

Le délai de l'assignation sera de quinzaine.

Copie de l'exploit sera, dans la huitaine au plus tard, affichée à la principale porte de l'église et de la maison communale du lieu de la situation des biens. Une autre copie sera, en outre, dans le même délai, remise au bourgmestre de la commune.

Un extrait de l'exploit, contenant les noms des parties et l'indication sommaire des biens, sera inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement et de la province, s'il y en a.

En cas d'absolue nécessité, le délai de l'assignation pourra être abrégé par ordonnance du président rendue sur requête.

ART. 3.

La cause sera appelée à l'audience indiquée par l'ajournement. Si la partie assignée a constitué ou constitue avoué, il sera procédé, toute affaire cessante, comme il sera dit à l'article suivant; s'il n'y a pas constitution d'avoué, le défaillant sera réassigné par un huissier commis, au jour fixé par le tribunal, sans qu'il soit besoin de lever le jugement. Le délai pour la comparution ne pourra dépasser la quinzaine.

ART. 4.

A l'audience indiquée par l'article précédent, le tribunal jugera si les formalités prescrites par la loi, pour parvenir à l'expropriation, ont été remplies. Si le défendeur comparait, il sera entendu au préalable et sera tenu de proposer en même temps, à peine de déchéance, toutes les exceptions qu'il croirait pouvoir opposer. Le tribunal statuera sur le tout par un seul jugement, séance tenante, ou au plus tard à l'audience suivante.

ART. 5.

Si le tribunal décide que l'action n'a pas été régulièrement intentée, que les formes prescrites par la loi n'ont pas été observées, ou bien que le plan des travaux n'est pas applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie, il déclarera qu'il n'y a pas lieu de procéder ultérieurement.

ART. 6.

L'appel de ce jugement, comme de celui qui aura décidé qu'il y a lieu de passer outre au règlement de l'indemnité, sera interjeté dans la huitaine de sa prononciation, à peine de déchéance. L'appel contiendra assignation à comparaître dans la quinzaine; il y sera statué, sans remise, au jour fixé par ordonnance du président rendue sur requête.

ART. 7.

Si le tribunal décide que les formes prescrites par la loi ont été observées, et qu'il n'ait pas été produit de documents propres à déterminer le montant de l'indemnité, il déclarera, par le même jugement, qu'il sera procédé, dans le plus bref délai, à la visite et à l'évaluation des terrains ou édifices, par trois experts qui seront désignés sur-le-champ et de commun accord par les parties, sinon nommés d'office. Il commettra un des juges qui se rendra avec eux et le greffier sur les lieux au jour, heure et lieu qui seront indiqués par le même jugement.

ART. 8.

La prononciation de ce jugement vaudra signification tant à avoué qu'à partie; dans les trois jours de cette prononciation, le greffier sera tenu de délivrer au poursuivant un extrait du jugement, contenant les conclusions, les motifs et le dispositif, sans qu'il soit besoin d'enregistrement préalable.

Dans les trois jours suivans cet extrait sera signifié aux experts, avec sommation de se rendre sur les lieux au jour, heure et lieu indiqués par le jugement.

ART. 9.

Les experts prêteront serment sur les lieux contentieux, en mains du juge commissaire, qui remplacera ceux qui

feraient défaut ou contre lesquels il admettrait des causes de récusation. Les parties lui remettront les documens qu'elles croiront utiles à l'appréciation de l'indemnité; il pourra au surplus s'entourer de tous les renseignemens propres à éclairer les experts, et même, soit d'office, soit à la demande de l'une ou de l'autre des parties, procéder à une information. Dans ce cas, les personnes qu'il trouvera convenable d'entendre seront interrogées en présence des experts et des parties.

Il sera dressé procès-verbal par le juge commissaire; il y sera fait mention du résultat des déclarations des personnes qui auront concouru à l'information, ainsi que du jour où il fera son rapport à l'audience. L'avis des experts y sera annexé, et le tout sera déposé au greffe, à l'inspection des parties, sans frais.

Le rapport des experts ne liera pas le tribunal et ne vaudra que comme renseignement.

ART. 10.

Les formalités prescrites par le Code de procédure, pour le rapport des experts et les enquêtes, ne sont pas applicables aux opérations et informations dont il s'agit en l'article qui précède.

ART. 11.

La cause sera appelée à l'audience, sur le rapport du juge-commissaire, au jour indiqué dans son procès-verbal, et sur avenir s'il y a avoué constitué, sans qu'il soit besoin de faire signifier, au préalable le procès-verbal non plus que l'avis des experts. Les parties seront entendues, et le jugement qui déterminera l'indemnité sera prononcé dans les dix jours après les plaidoiries.

ART. 12.

En vertu de ce jugement, et sans qu'il soit besoin de le faire signifier au préalable, le montant de l'indemnité adjugée sera déposé dans la caisse des consignations; et sur le vu de la signification faite à avoué ou à partie, du certificat de dépôt, l'administration ou le concessionnaire seront envoyés en possession par ordonnance du président rendue sur requête. Cette ordonnance sera exécutoire provisoirement, nonobstant opposition, appel et sans caution.

ART. 13.

Les parties assignées, non domiciliées dans le lieu où siège le tribunal, seront tenues d'y faire élection de domicile; à défaut de cette élection, toutes significations à faire à partie seront valablement faites au greffe.

ART. 14.

Les délais fixés par la présente loi pour les ajournemens , ou autres actes de procédure , sont applicables aux étrangers comme aux régnicoles.

ART. 15.

L'instruction sera réputée contradictoire à l'égard des parties qui n'auraient pas constitué avoué sur les assignations dont il s'agit aux art. 2 et 3, ou qui, après avoir constitué avoué, ne se trouveraient pas représentées aux audiences ou actes de procédure ultérieurs.

ART. 16.

Tout incident non prévu par les dispositions qui précèdent sera jugé sans désempârer, ou au plus tard à l'audience qui suivra les plaidoiries.

ART. 17.

Les jugemens qui interviendront dans l'instruction de la procédure, telle qu'elle est réglée par les articles précédens, ne seront rendus qu'après avoir entendu le ministère public; ils seront exécutoires provisoirement, nonobstant opposition, appel et sans caution.

La Cour d'appel ne pourra en aucun cas accorder des défenses tendant à arrêter directement ou indirectement l'exécution de ces jugemens.

ART. 18.

Si le jugement qui a fixé l'indemnité est réformé et que l'arrêt en ait augmenté le chiffre, l'administration ou le concessionnaire sera tenu de consigner le supplément d'indemnité dans la huitaine de la signification de l'arrêt, sinon le propriétaire pourra, en vertu du même arrêt, faire suspendre les travaux,

ART. 19.

Dans le cas où il y aurait des tiers intéressés à titre de bail d'antichrèse, d'usage ou d'habitation, le propriétaire sera tenu de les appeler avant la fixation de l'indemnité, pour concourir, s'ils le trouvent bon, en ce qui les concerne, aux opérations des évaluations; sinon il restera seul chargé envers eux des indemnités que ces derniers pourraient réclamer. Les indemnités des tiers intéressés, ainsi appelés ou intervenant, seront réglées en la même forme que celles dues au propriétaire.

ART. 20.

Le jugement par lequel il a été décidé que les formalités prescrites par la loi, pour constater l'utilité publique, ont été remplies, sera immédiatement transcrit au bureau de la

conservation des hypothèques. Un extrait contenant la date, les noms des parties, la désignation de la nature et de la situation des biens dont la dépossesion est poursuivie, sera et restera affiché dans l'auditoire du tribunal jusqu'au règlement de l'indemnité.

Dans la quinzaine de la transcription et de la date de l'affiche, les privilèges et les hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales antérieurs au jugement seront inscrits.

L'immeuble sera affranchi de tous privilèges et hypothèques, de quelque nature qu'ils soient, non-inscrits dans ce délai ou antérieurement, sans préjudice du recours contre les maris, tuteurs ou autres administrateurs qui auraient dû requérir les inscriptions.

ART. 21.

Les actions en résolution, en revendication ou toutes autres actions réelles, ne pourront arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet. Le droit des réclamans sera transporté sur le prix, et l'immeuble en demeurera affranchi.

ART. 22.

Sur le vu du jugement et du certificat délivré après le délai fixé en l'art 20, constatant que l'immeuble exproprié est libre d'hypothèques, le préposé à la caisse des consignations sera tenu de remettre aux ayant-droit le montant de l'indemnité adjugée, s'il n'existe aucune saisie-arrêt ou opposition sur les deniers consignés.

A défaut de produire ce certificat ou de rapporter mainlevée des saisies-arrêt ou oppositions, le préposé à la caisse des consignations ne pourra vider ses mains que sur ordonnance de justice. Il en sera de même dans le cas où les droits du propriétaire et de l'usufruitier ne se trouveraient pas réglés par le jugement qui a ordonné la consignation.

ART. 23.

Si les terrains acquis pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, un avis publié de la manière indiquée en l'art. 6, titre II de la loi du 8 mars 1810, fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer, à peine de déchéance.

A défaut par l'administration de publier cet avis, les anciens propriétaires, ou leurs ayant-droit, peuvent demander la remise desdits terrains, et cette remise sera ordonnée en justice sur la déclaration de l'administration qu'ils ne sont plus destinés à servir aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis.

Le prix des terrains à rétrocéder sera fixé par le tribunal de la situation, si mieux n'aime le propriétaire restituer le montant de l'indemnité qu'il a reçue. La fixation judiciaire du prix ne pourra en aucun cas excéder le montant de l'indemnité.

ART. 24.

L'enregistrement de tous actes, jugemens et arrêts relatifs au règlement de l'indemnité, à l'envoi en possession, à la consignation et au paiement, au report de l'hypothèque sur des fonds autres que ceux cédés ou expropriés, ou bien à la rétrocession, aura lieu *gratis*.

ART. 25.

La présente loi n'est pas applicable aux demandes en expropriation formées antérieurement à sa promulgation. Néanmoins, il sera libre au poursuivant de renoncer à sa demande et d'en intenter une nouvelle à la charge de supporter les frais de la renonciation.

ART. 26.

Les titres III et IV de la loi du 8 mars 1810 sont abrogés. Les dispositions de la loi du 16 septembre 1807, ou de toutes autres lois, qui se trouveraient contraires à la présente, sont rapportées.

Mandons et ordonnons, etc.