

(1)

(N° 117.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 12 MARS 1867.

EXPROPRIATIONS POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. D'ELHOUNGNE.

MESSIEURS,

Le projet de loi, présenté par le Gouvernement sur « les expropriations pour cause d'utilité publique, » a pour objet d'interpréter, de compléter et d'étendre la loi du 1^{er} juillet 1838, qui a introduit dans notre législation le principe de l'expropriation par zones.

Bien qu'il ne s'agisse ainsi que de maintenir et d'appliquer un principe admis d'une voix unanime par une législature précédente, votre section centrale, Messieurs, convaincue de la gravité de tout ce qui touche comme l'expropriation aux droits et à l'inviolabilité de la propriété privée, a cru devoir faire du projet de loi l'examen le plus attentif : c'est le résultat de son travail que je viens soumettre à la Chambre.

La nécessité d'améliorer la condition morale et matérielle des classes laborieuses n'a jamais été mieux comprise qu'à notre époque. Il n'y a point de devoir qui s'impose plus impérieusement aux pouvoirs publics que celui de mettre en œuvre, avec une énergie décisive, tous les moyens d'atteindre rapidement ce grand et noble but, assigné à nos communs efforts par le discours du Trône, au début de cette session.

Déjà vous avez applaudi, Messieurs, aux efforts du Gouvernement pour

(1) Projet de loi, n° 36.

(2) La section centrale, présidée par M. MOREAU, était composée de MM. DE NAEYER, VLEMINCKX, D'ELHOUNGNE, DE WANDRE, SABATIER et ANSPACH.

donner une impulsion puissante à l'enseignement populaire dans tout le pays. Mais ce premier progrès ne réalise pas le programme. A ces populations, dont on s'efforce de relever le niveau intellectuel et moral par l'instruction, il faut en même temps faire la vie matérielle moins dangereuse, moins dégradée et moins sordide qu'elle ne l'est aujourd'hui, particulièrement dans nos grandes villes.

Il y a là, en effet, une situation qu'on ne pourrait tolérer plus longtemps sans soulever la conscience publique. Au sein de nos cités les plus peuplées et les plus florissantes, des milliers d'ouvriers et de pauvres vivent entassés dans des quartiers qui font honte à l'humanité. Ils y vivent avec leurs familles dans un milieu corrompu et abject, exposés aux maladies, aux infirmités et à toutes les causes de débilitation, de dégénérescence, de démoralisation, qu'un pareil milieu engendre, condamnés fatalement aux ravages des épidémies, d'autant plus meurtrières et plus fréquentes, qu'elles trouvent au milieu des grandes agglomérations urbaines des foyers plus nombreux.

La dernière épidémie a mis à nu pour tous les regards cette plaie de nos grandes villes. L'insalubrité des quartiers et des rues occupés par la classe ouvrière, l'état et les dispositions déplorables des habitations où elle s'entasse, tout ce que ces tristes demeures recèlent de privations, de souffrances et de dangers, tout cela s'est révélé sous un jour sinistre et navrant, pendant que le fléau enlevait des familles et presque des rues entières au sein de ces foyers d'infection, dont il eut bientôt franchi la limite pour frapper partout des milliers de victimes.

L'illusion désormais n'est pas plus possible que l'indifférence et l'inaction. L'évidence et l'étendue du mal ne permettent plus l'hésitation, ni les demi-mesures. L'ignorance, les fautes, les abus du passé ont créé cette situation : il faut qu'elle disparaisse pour faire place à un état de choses qui respecte les droits de la dignité et de la vie humaine, qui soit plus digne des lumières et des sentiments de notre temps, qui réponde mieux à l'esprit démocratique de nos institutions, qui étende, jusqu'aux plus humbles et aux plus infortunés, la solidarité nécessaire entre tous les enfants d'un pays d'égalité et de liberté.

Tels sont les termes, Messieurs, dans lesquels se trouve posée aujourd'hui la question de l'assainissement des villes et spécialement des villes les plus importantes du royaume.

Pour la résoudre, il convient de considérer, d'une part, la grandeur et les difficultés de l'œuvre que cet assainissement implique ; il convient de considérer, d'autre part, les ressources considérables et les moyens d'action qu'il importe d'assurer à l'autorité communale, qui a la mission de poursuivre l'accomplissement de cette œuvre si difficile et si grande. En se plaçant à ce double point de vue, il sera facile d'établir à la fois l'insuffisance des lois existantes et la nécessité de la loi nouvelle.

L'assainissement des villes ne se circonscrit pas à leurs quartiers insalubres. Il suffit, pour s'en convaincre, de suivre l'opération dans son mode d'exécution

et dans ses effets. On n'assainit un quartier insalubre qu'en le détruisant ou totalement, ou en grande partie ⁽¹⁾, pour le transformer. Quand on a substitué ensuite des rues larges, spacieuses, bien aérées, aux ruelles étroites, tortueuses et infectes; quand on a substitué des maisons bien construites et saines aux misérables masures qu'habitait l'ouvrier ou l'indigent, on a fait d'un quartier insalubre un quartier assaini : cela est vrai.

Mais on a fait le vide. On a réduit le nombre des habitations disponibles, on a resserré l'espace qu'occupaient les familles ouvrières. On n'a donc détruit le mal ici que pour le transporter et l'aggraver plus loin. On n'a fait qu'opérer un déplacement de la population, qui, des lieux d'où on l'exclut, reflue sur les quartiers les plus rapprochés dont elle vient augmenter l'encombrement, dont elle doublera l'insalubrité. Alors même que la transformation d'un quartier condamné permettrait d'y ménager ensuite une large place à la classe ouvrière, — ce qui sera bien rare, — il n'en restera pas moins un complément indispensable à ce travail, à savoir : de combler, par la construction d'un quartier nouveau ou par des habitations d'ouvrier multipliées d'urgence, le vide opéré par le travail d'assainissement.

Pendant qu'on détruit d'un côté, impossible qu'on n'édifie pas de l'autre. On l'a vérifié à Paris, où la suppression d'un grand nombre de maisons occupées par la classe ouvrière a causé une véritable perturbation. A Bruxelles, cela n'a pas échappé à la sollicitude prévoyante de l'administration, qui, pour le travail le plus considérable que l'édilité ait conçu en Belgique, l'assainissement de la Senne, a imposé à la Compagnie concessionnaire l'obligation de construire, au fur et à mesure des démolitions des anciens quartiers qu'on va exproprier, un nombre déterminé d'habitations saines, convenables, qui seront mises, pour un loyer modique, à la disposition des ménages pauvres que l'exécution des travaux forcera d'émigrer.

Et l'on ne pourrait même songer à créer des quartiers exclusivement destinés et réservés aux classes inférieures. La prudence, à défaut de considérations plus élevées, dit assez que l'on ne peut ainsi parquer arbitrairement une population, isoler dans la même ville les travailleurs et les pauvres des riches, reléguer les malheureux dans une sorte de cité à part, imitée des pays et des temps barbares. Ensuite la combinaison serait mauvaise pour le succès et l'avenir des entreprises d'assainissement. Il est nécessaire, en effet, pour le développement de la prospérité et des affaires, pour le maintien et l'accroissement de la valeur des propriétés, comme il est utile pour l'ordre public et pour que l'esprit de concorde règne entre les diverses classes de citoyens, qu'on retrouve partout le mélange des

(1) C'est même une nécessité que cette destruction. Le Gouvernement, dans son exposé des motifs, signale avec raison l'attachement étrange que les malheureux éprouvent pour leurs demeures si repoussantes et si malfaisantes qu'elles soient, les uns par une exagération, inintelligente sans doute mais touchante au fond, de ce sentiment qui rattache les hommes à la terre natale, les autres par calcul, parce que ces asiles de la misère leur donnent comme un titre notoire et indiscutable aux secours de la bienfaisance officielle.

conditions, des fortunes, des travaux, des commerces, dont la variété infinie est l'image fidèle de notre état social.

On ne peut donc assainir les quartiers insalubres qu'à la condition de créer des quartiers nouveaux dans de justes proportions; on ne peut créer de quartiers nouveaux qu'avec la destination multiple que comportent et leur emplacement, et l'état comme les besoins de la généralité des habitants. En un mot, transformer les villes, en supprimant les parties insalubres, en créant des quartiers nouveaux, qui facilitent le dégagement de la population partout où elle est trop resserrée, pour la répartir sur un plus grand espace, telle est bien, semble-t-il, la solution la plus complète et la plus pratique du problème.

Les vastes proportions des travaux qu'il s'agit d'entreprendre et des remaniements qu'il s'agit d'opérer dans les villes pour les assainir, donnent aisément l'idée de la puissance des moyens que le législateur doit mettre à la disposition des administrations communales.

Ces moyens se résument dans l'expropriation par zones, qui seule est efficace pour atteindre complètement le but au point de vue de l'assainissement des quartiers insalubres, qui seule est praticable au point de vue des ressources financières des villes, et qui s'appuie d'ailleurs sur des considérations de justice et de nécessité sociale qu'on ne saurait méconnaître.

Pour assainir un quartier insalubre, il ne suffit pas en effet d'y pratiquer des rues et de larges dégagements : il est nécessaire aussi que les constructions, qui s'élèveront le long de ces voies de communication, soient conformes aux prescriptions de l'hygiène et complètent ainsi le travail d'ensemble. Or, il n'y a que l'expropriation des terrains riverains, qui permette à l'administration d'en disposer, de les revendre divisés en lots suffisants et réguliers, et d'imposer aux acquéreurs les plans, les conditions et l'activité qu'elle juge convenables.

Mais en étendant ainsi le cercle de l'expropriation, on la rend moins onéreuse pour les villes. L'expérience a prouvé que les grands travaux de voirie produisent en général une plus-value des propriétés riveraines. La revente des zones emprises fait profiter la commune de la plus-value immédiate résultant des travaux qu'elle exécute et qu'elle paie. Or, sans cette compensation qui couvrira en partie au moins la dépense, il est impossible que les finances des villes puissent jamais faire face à la masse de travaux que leur assainissement commande.

Il n'existe aucun motif, ni de justice ni d'équité, d'enrichir les propriétaires en leur laissant le bénéfice de cette plus-value, qui est le fruit des sacrifices faits par la généralité. On leur imposerait de ce chef la charge d'une indemnité, que rien ne serait plus rationnel et plus légitime. La loi du 16 septembre 1807 consacrait ce dernier système d'une manière générale pour tous les travaux publics, généraux, départementaux et communaux (1). La loi du 10 février 1843, qui

(1) Art. 50 et suivants.

a décrété la canalisation de la Campine, en fait une application aux propriétés communales et privées, situées de part et d'autre du canal, sur une profondeur de 5,000 mètres. Dans la première de ces lois, on laisse au propriétaire la faculté de céder sur estimation sa propriété entière; dans la seconde, on lui laisse l'option d'en abandonner gratuitement une partie, pour se soustraire au paiement de l'indemnité de plus-value. Mais ce système, qui, pratiqué avec quelque rigueur, aboutirait en réalité à l'expropriation par zones, devait et devra toujours échouer dans l'exécution, parce que la plus-value, qui est incertaine, mobile, aléatoire, échappe à une estimation immédiate.

Vous le voyez, Messieurs, on est ramené par la force des choses au mode d'expropriation par zones, qui est plus simple, plus expéditif et plus puissant dans l'exécution, sans être moins juste en principe. Aussi la loi du 1^{er} juillet 1858, qui l'a sanctionné sans réserve pour l'assainissement des quartiers insalubres, a-t-elle été accueillie, ainsi que nous l'avons rappelé déjà, par un vote unanime dans cette Chambre, et par un vote presque unanime au Sénat. Et comment en eût-il été autrement, alors que cette loi, en organisant l'expropriation par zones, prenait soin d'entourer les droits des propriétaires des plus solides garanties, tant administratives que judiciaires? A toutes les mesures et formalités établies par les lois antérieures du 8 mars 1810 et du 17 avril 1835, la loi du 1^{er} juillet 1858 ajoute en effet des sécurités et des précautions nouvelles. C'est ainsi qu'elle institue une commission, nommée par la députation permanente du conseil provincial, qui donne son avis sur l'objet et le plan du travail projeté. C'est ainsi encore qu'elle laisse aux propriétaires, s'ils jugent que le résultat du travail doit donner un bénéfice, l'option de l'exécuter eux-mêmes; et cette préférence peut même être accordée à quelques-uns des propriétaires, dès qu'ils possèdent en superficie plus de la moitié des terrains à exproprier.

L'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1858 a prouvé toute la force de ces garanties, multipliées dans l'intérêt de la propriété privée. Mais au point de vue de l'assainissement, il n'en a pas été de même.

Limitée exclusivement à l'assainissement direct et topique des quartiers insalubres, la loi reste sans action sur les créations nouvelles, soit de quartiers, soit même d'habitations destinées aux classes laborieuses. Elle laisse à l'écart ce qui est cependant le complément logique et nécessaire de toute entreprise d'assainissement.

Cette portée trop restreinte de la loi a entraîné l'interprétation plus restrictive encore de ses termes. Ainsi on n'a admis l'application de la loi que quand il s'agissait d'assainir, non une partie, mais la totalité, c'est-à-dire toutes les parties d'un quartier insalubre. Ainsi encore on a subordonné l'application de la loi à la condition que tous les immeubles compris dans le plan des travaux fussent tous, sans exception, affectés d'insalubrité : si une partie des propriétés rentrant dans le périmètre des travaux n'était pas considérée comme insalubre, on refusait l'expropriation. D'autres fois, on contestait qu'il y eût insalubrité ou absolue ou suffisante pour autoriser les travaux; ou bien l'on élaguait des zones toutes les

parcelles qu'on prétendait ne pas être absolument nécessaires au travail d'assainissement. Enfin, on a été jusqu'à écarter l'assainissement à opérer au moyen de l'expropriation par zones, par le motif que l'assainissement pouvait s'obtenir par un autre moyen.

La loi du 1^{er} juillet 1858, resserrée ainsi par la définition trop étroite de son objet et par l'interprétation trop pointilleuse de ses dispositions, ne répondait plus ni à la pensée du législateur, ni aux nécessités devenues si évidentes et si pressantes de la situation des grandes agglomérations urbaines. De là le projet de loi, Messieurs, que le Gouvernement vous a soumis dans la session actuelle, et qui, étendant l'expropriation par zones à tout travail d'ensemble, destiné soit à assainir, améliorer ou embellir un ancien quartier, soit à faire construire un quartier nouveau, fait disparaître toutes les lacunes et toutes les difficultés ou ambiguïtés que présentait la loi du 1^{er} juillet 1858.

L'inexorable logique des faits avait imprimé la même progression à l'expérience, que la France a poursuivie dans le même ordre d'entreprises sur une échelle immense. La loi du 13 avril 1850 n'avait introduit l'expropriation par zones que pour l'assainissement des logements insalubres. Le décret du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, mais extensible et bientôt étendu aux principales villes de l'empire, appliqua ce mode d'expropriation à tout travail d'élargissement, de redressement ou de formation de rues et places publiques. Tant il est vrai qu'une force irrésistible en quelque sorte impose à la génération présente ce rude labeur de transformation, qui lui est commandé par l'humanité, par la science, par une sage et prévoyante politique, et qui est pour nos villes un besoin, un droit et un devoir.

Discussion générale dans les sections et à la section centrale.

Le projet de loi, qui n'a donné lieu qu'à des observations de détail dans les sections, a rencontré dans la section centrale une adhésion, justifiée par les considérations générales qu'on vient de reproduire.

Il s'est produit toutefois, dans la discussion approfondie à laquelle la section centrale s'est livrée tant sur le principe que sur la portée du projet, des objections qu'il importe de signaler à la Chambre, ainsi que les réfutations dont elles ont été l'objet.

En premier lieu, un membre a élevé un doute sur la constitutionnalité de l'extension que le projet donne, selon lui, à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il a demandé si l'expropriation peut avoir lieu, non-seulement au profit de l'État ou de la commune, pour affecter à un usage public et pour incorporer dans le domaine public les propriétés expropriées sur des particuliers, mais également pour revendre celles-ci et les transmettre à d'autres particuliers, sans affectation aucune à un service ou à un usage public.

Bien que cet honorable membre, après avoir entendu les réponses qui lui ont

été faites et après un nouvel examen de la question, ait déclaré que la constitutionnalité du projet de loi ne lui paraissait plus douteuse, il ne sera pas inutile de résumer ici cette partie du débat.

Réduire l'expropriation pour cause d'utilité publique aux propriétés qui doivent servir d'assiette aux travaux d'intérêt général et passer dans le domaine public, ce serait mettre à l'art. 11 de la Constitution une limitation qui ne s'y trouve pas et que ses termes excluent. Cet article porte que nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est « pour cause d'utilité publique, » dans les cas et de la manière établis par la loi, moyennant une juste et préalable indemnité. Cet article ne dit pas que la propriété privée ne pourra être expropriée que pour un usage ou un service public. Cet argument de texte, qui est de M. le comte de Theux, est déjà sans réplique ⁽¹⁾. Mais à part cela, il saute aux yeux que si la Constitution n'autorise l'expropriation que pour cause d'utilité publique, elle se borne cependant à prescrire que ce sera dans les cas et de la manière que la loi déterminera, et moyennant qu'il y ait pour l'exproprié une juste et préalable indemnité. C'est-à-dire, que la Constitution ne définit point et ne pouvait d'ailleurs définir l'utilité publique, qui varie d'après les temps, les lieux, l'état de civilisation et les besoins du pays; et dont la notion s'étend dans la mesure des bienfaits qu'un état social plus avancé assure aux citoyens; mais la Constitution en a laissé l'appréciation souveraine au législateur dans l'avenir.

Ce débat n'a rien de neuf. Il a été soulevé une première fois lors de la discussion de la loi du 2 mai 1837 dont l'art. 12 permet l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains nécessaires pour établir des communications dans l'intérêt d'une exploitation de mines. Il s'est reproduit, et l'on peut dire qu'il a été épuisé lors de la discussion de la loi du 25 mars 1847, sur le défrichement des terrains incultes; loi, dont l'art. 8 permet au Gouvernement d'exproprier les terrains incultes et bruyères appartenant aux communes, et dont l'art. 9 permet ensuite au Gouvernement d'aliéner par adjudication publique les biens qu'il aura ainsi expropriés.

Répondant au reproche d'inconstitutionnalité qu'on formulait contre ces dispositions, M. Dubus aîné faisait remarquer que dans l'application qu'on fait de la disposition constitutionnelle, on n'exige pas même pour l'expropriation qu'il y ait utilité générale. « L'expropriation a lieu aussi, disait l'orateur, pour cause » d'utilité provinciale; elle a lieu même pour cause d'utilité simplement communale. Ce n'est pas seulement pour des travaux relatifs à la défense de l'État, » pour des travaux relatifs à des communications d'intérêt général que l'expropriation a lieu : elle a lieu pour des communications d'intérêt simplement » provincial et même de simple intérêt communal, pour l'ouverture d'une rue, » pour le bel aspect d'une ville, pour l'embellissement d'une place publique; » vous en avez de fréquents exemples sous les yeux. Voilà jusqu'où, dans

(1) Séance de la Chambre des Représentants, du 12 février 1847. Recueil des documents et discussions de la loi du 25 mars 1847, p. 238.

» l'application, l'on a porté le principe, et cela depuis longtemps. » Plus loin,
 » M. Dubus aîné ajoutait : « On a dit que le projet consacrait une innovation,
 » en ce qu'il ne s'agit plus ici d'exproprier au profit de l'État, mais au profit des
 » acquéreurs éventuels des bruyères à mettre en culture, enfin au profit des
 » particuliers. C'est là, a-t-on dit, quelque chose d'absolument nouveau. Je
 » soutiens qu'il n'y a là rien de nouveau dans l'application du principe d'expro-
 » priation pour cause d'utilité publique. Dans l'application de ce principe, on
 » n'examine pas à qui, en définitive, arrivera la propriété ; on examine si
 » l'aliénation est nécessaire pour cause d'utilité publique bien constatée (1). »

M. le comte de Theux, en défendant la même loi comme ministre de l'intérieur, argumentait, ainsi qu'on l'a vu, du texte même de la Constitution. « Le Congrès,
 » disait-il ensuite, s'est bien gardé de définir les mots *utilité publique* ; il a aban-
 » donné la définition, l'application à la Législature. C'est donc une question de
 » fait, une question de bonne foi..... Nous savons, qu'on pourrait un jour
 » abuser de ces mots d'utilité publique. Mais est-ce là un motif pour ne pas en
 » user ? Si nous devons nous arrêter devant de pareilles considérations, nous ne
 » ferions aucune loi, quelle qu'elle pût être. Or, le plus grand des abus serait
 » de ne rien faire ; car on abuse aussi bien en ne faisant pas ce qu'on a mission de
 » faire qu'en faisant ce qu'on n'a pas le droit de faire. » Au Sénat, M. le comte
 de Theux s'exprimait dans les termes suivants : « Un second grief, disait-il, ce
 » serait l'inconstitutionnalité du projet de loi. Messieurs, la propriété était déjà
 » garantie par les lois civiles ; elle l'est par les constitutions, elle l'est en par-
 » ticulier par la nôtre. Toutefois, l'homme qui vit en société, qui profite des
 » bienfaits de la nationalité, doit aussi s'assujettir à quelques charges, et de ce
 » nombre se trouve l'obligation de céder sa propriété pour cause d'utilité publi-
 » que. Cette obligation est inscrite dans notre Constitution, et, certes, elle n'a
 » rien d'exorbitant à côté de ce grand principe également écrit dans la Constitu-
 » tion, qui veut que tous les citoyens consacrent leur liberté et même leur vie
 » pour le service de l'État, soit dans la garde civique, soit dans l'armée active.
 » Et comment, lorsque pour le service de l'armée le soldat ne reçoit aucune
 » indemnité que le logement, la nourriture et les vêtements, le propriétaire,
 » lui, pourrait se plaindre d'être obligé de céder sa propriété pour cause d'utilité
 » publique, moyennant une indemnité !

» Du reste, Messieurs, il est inutile de justifier la disposition de l'art. 41 de
 » la Constitution ; il suffit qu'il existe, et il est du devoir du législateur d'en tirer
 » parti ; il est de son devoir d'en faire l'application chaque fois que l'intérêt du
 » pays l'exige ; reculer devant l'application de cet article, ce serait négliger
 » l'exécution de son mandat.

» Toute la question se réduit donc à examiner s'il y a utilité publique, et
 » avant de résoudre cette question, demandons-nous en quoi elle consiste. Ici
 » des doutes se sont élevés ; quelques membres ont cru qu'il n'y avait d'utilité
 » publique que lorsque le but de l'expropriation est de livrer une propriété à

(1) Séance du 10 février 1847. Recueil, pp. 198 et 197.

» l'usage du public, tel qu'une place publique, une route et toute autre destination de même nature; mais c'est là restreindre grandement la disposition de la Constitution. Le mot *utilité* est synonyme des mots *avantage* et *intérêt*. Il suffit de consulter le dictionnaire de l'Académie pour se convaincre de l'exactitude de la définition et de l'acceptation que nous donnons au mot *utilité*. »

M. le baron Della Faille, dans la même discussion, repoussait aussi le reproche d'inconstitutionnalité.

« M. le Ministre de l'Intérieur m'a devancé, ajoutait-il, dans l'observation que je voulais présenter : c'est que s'il était inconstitutionnel d'exproprier pour un usage qui n'est pas public, il faudrait rayer la disposition de la loi sur les mines, et les lois qui obligent à vendre par autorité de justice (1). »

M. le marquis de Rodés disait également : « Je respecte beaucoup les opinions des membres des deux Chambres qui ont élevé des scrupules sur la constitutionnalité du projet; il me suffit de déclarer que je ne puis les partager et que je voterai pour la loi, telle qu'elle a été votée dans une autre enceinte, à une grande majorité (2). »

M. de Haussy avait présenté des observations dans le même sens. « Je n'accepte pas, disait à son tour cet orateur, l'interprétation rétrécie que l'on a donnée à l'art. 11 de la Constitution. Selon moi, les mots *utilité publique*, qui se trouvent dans cet article, ont une portée plus large que celle qu'on veut leur attribuer. Ils signifient *intérêt public*, intérêt général. Je pense que tout propriétaire doit toujours être prêt à faire à la chose publique le sacrifice de sa propriété, sacrifice qui n'est d'ailleurs nullement désintéressé, puisqu'il reçoit une juste et préalable indemnité. Je ne crois pas non plus qu'on puisse restreindre la faculté d'expropriation aux travaux d'utilité publique et au cas où il s'agit d'incorporer dans le domaine public le bien du propriétaire qui est exproprié. . . . L'année dernière, le Gouvernement a décrété l'utilité publique pour la construction de ces belles galeries qui s'élèvent en ce moment et qui doivent faire un des principaux ornements de la capitale; cependant, elles sont la propriété de la société particulière qui les fait construire; mais on a reconnu qu'il y avait là de puissants motifs d'utilité publique, et que, dans l'intérêt du pays lui-même, il fallait que la capitale possédât de grands monuments, qui contribuassent à sa grandeur et méritassent d'attirer les regards de l'étranger, et le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été appliqué dans cette circonstance sans essuyer aucune contradiction (3). » M. le comte de Theux, reprenant la parole après l'honorable sénateur de Charleroy, se ralliait à cette argumentation. « L'utilité publique, disait M. le Ministre, a été parfaitement démontrée par M. de Haussy, comme elle l'a été par d'autres jurisconsultes également distingués. Ce point ne me paraît plus susceptible

(1) Séance du 19 mars 1847, Recueil, p. 426.

(2) Séance du 20 mars 1847, Recueil, p. 443.

(3) Séance du 20 mars 1847, Recueil, p. 443.

» d'un doute sérieux. Comment! on peut exproprier un citoyen d'un bien auquel
» il attache un grand prix ; on peut l'exproprier de son domicile (*cela se voit*
» *tous les jours, quand il s'agit d'embellissements à faire dans une ville, ou*
» de constructions d'utilité publique), et une commune ne pourrait pas être
» expropriée d'un terrain inculte, d'un terrain en friche, et cela dans l'intérêt
» général de l'État? Mais s'il est permis d'*exproprier un citoyen de son domicile*
» *pour l'embellissement d'une ville*, il doit être mille fois plus permis d'expro-
» prier une commune d'un terrain inculte, dans l'intérêt général ('). » L'on voit
que l'organe du Gouvernement, comme les membres du Sénat, invoquaient ici
la construction du passage Saint-Hubert, qui offre le premier exemple d'une
expropriation par zones en Belgique. Un passage n'est autre chose qu'une rue
couverte, et cependant, en l'absence même d'une loi spéciale, personne ne voyait
dans cette expropriation quelque inconstitutionnalité; tous les juriconsultes et
magistrats qui furent appelés à examiner la question la résolurent dans le même
sens. Aussi, quand la loi du 1^{er} juillet 1858 vint plus tard décréter l'expropria-
tion par zones, pour l'assainissement des quartiers insalubres, il ne s'éleva ni
controverse ni doute sur sa constitutionnalité. Celle du projet actuel paraît donc
incontestable.

La seconde objection présentée, dans la discussion générale, par un membre de
la section centrale, était dictée par la crainte que les communes ne fussent entraî-
nées à abuser de l'expropriation par zones, pour faire des spéculations au pré-
judice de la propriété privée, et pour améliorer ainsi leur situation financière.
Mais il a été répondu, et avec raison ce semble, que la spéculation trouve dans
la loi une double barrière : d'abord l'intervention de la commission spéciale du
Gouvernement ; ensuite, la préférence laissée aux propriétaires d'exécuter eux-
mêmes le travail projeté, ce qu'ils ne manqueront pas de faire, soit en se consti-
tuant en association, soit en se substituant une société, chaque fois que l'entre-
prise leur paraîtra présenter des chances certaines d'un bénéfice final. On ne
prétendra point que les commissions spéciales, instituées par la loi du 1^{er} juil-
let 1858, se montreront trop faciles et trop indulgentes pour les communes; on
ne prétendra pas davantage que l'autorité supérieure se montrera trop prompte
à écarter les avis des commissions spéciales : elles ont fait leurs preuves, puisque
le projet en discussion a été présenté avant tout pour écarter la rigueur des inter-
prétations admises par les commissions spéciales, et que le Gouvernement a cru
devoir respecter, tout en regrettant leur exagération.

En troisième lieu, la section centrale a écarté, après une courte discussion,
l'idée d'un jury d'expropriation que deux sections avaient signalée à son atten-
tion. Sans s'arrêter à la question de savoir, si un jury d'expropriation serait
conforme à nos institutions, la section centrale a pensé qu'aucune raison ne
commandait de s'écarter de la juridiction ordinaire et du mode établi par les lois
de 1810 et de 1835, pour la fixation de l'indemnité en matière d'expropriation.

(') Séance du 20 mars 1847, Recueil, p. 449.

Enfin, deux sections avaient demandé que la section centrale examinât : si l'on ne pourrait trouver une combinaison pour assurer aux propriétaires une part dans le bénéfice qui résulterait de la plus-value et de la revente des zones expropriées. Mais la section centrale n'a pu admettre qu'une pareille combinaison (en la supposant praticable) fût admissible, puisqu'elle détruirait toute l'économie, et l'on peut dire le principe même de la loi. Rien, d'ailleurs, ne serait moins rationnel et moins juste. Il peut se faire qu'il y ait plus-value des zones, sans que le travail d'ensemble se solde par un bénéfice. En thèse générale, il est permis d'affirmer qu'il n'y aura jamais ou presque jamais bénéfice en fin de compte, et que tout travail d'assainissement se soldera par des sacrifices pour la commune, sacrifices que la revente des zones parviendra seulement à atténuer.

Mais, s'il y avait bénéfice, serait-il rationnel et y aurait-il justice d'associer les propriétaires expropriés aux bonnes chances du travail, quand ils restent étrangers aux mauvaises, autant qu'ils sont étrangers à l'exécution du travail même ? On a objecté toutefois qu'il pourrait se faire que le bénéfice de l'entreprise fût d'avance certain, susceptible d'être calculé approximativement, et dégagé ainsi de l'éventualité de pertes ou sacrifices. Mais, dans cette hypothèse, il est évident que les propriétaires s'entendront pour exécuter le travail eux-mêmes, comme la loi leur en laisse le droit.

Après avoir épuisé le débat sur les questions de principe qui dominent la loi dans son ensemble, la section centrale a abordé l'examen des articles du projet.

Examen des articles.

ARTICLE PREMIER.

L'art. 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1858 portait :

« ART. 1^{er}. Lorsque, pour l'assainissement d'un quartier, il est jugé nécessaire d'ouvrir, élargir, redresser ou prolonger des rues ou impasses, d'établir ou agrandir des places publiques, de creuser, approfondir, élargir ou voûter un canal ou cours d'eau, le Gouvernement, à la demande du conseil communal, autorise, conformément aux lois des 8 mars 1840 et 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés à la voie publique et aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés. »

L'art. 1^{er} du projet remplace cette disposition par la rédaction suivante :

« Lorsque, pour assainir, améliorer ou embellir un ancien quartier, ou pour construire un quartier nouveau, il est jugé nécessaire d'exécuter un ensemble de travaux publics, le Gouvernement peut, à la demande du conseil communal, autoriser, conformément aux lois du 8 mars 1840 et du 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés. »

Toutes les sections adoptent cet article du projet; mais la 1^{re} supprime le mot : *publics* (un ensemble de travaux *publics*); la 4^e substitue le mot *utile* au mot : *nécessaire* (lorsqu'il est jugé *nécessaire* d'exécuter un ensemble, etc.); et la 5^e propose, après les mots : *embellir un ancien quartier*, d'ajouter : *en tout ou en partie*.

La 1^{re} section demande qu'il soit bien entendu que les *constructions* dont parle le projet comprennent les cours et jardins des maisons à construire sur les zones expropriées : ce qui ne peut faire doute. La 5^e section désire qu'on précise la signification des expressions *travaux d'ensemble* et *quartier*, qu'elle croit de nature à restreindre trop l'application de la loi.

A la section centrale, l'examen de l'art 1^{er} du projet a ramené le développement de plusieurs considérations présentées dans la discussion générale. Indépendamment d'un certain nombre de modifications et d'amendements proposés à la rédaction de l'article, un débat s'est établi sur la construction des quartiers nouveaux que cet article admet. Un membre a critiqué l'application de l'expropriation par zones à la construction de quartiers nouveaux. Il y a vu une exagération du système, des inconvénients, sinon un danger pour la propriété privée, une excitation aux spéculations des communes. Cet honorable • membre, qui applaudit au projet de loi dans tout ce qui tend à l'assainissement des quartiers insalubres et à l'amélioration de la condition matérielle des classes laborieuses, croit que la construction de quartiers nouveaux ne rentre pas, d'une manière aussi absolue, dans l'objet de la loi, qui est surtout l'assainissement des quartiers insalubres. Il n'est pas convaincu qu'il y ait à intervenir dans la création de demeures et logements d'ouvriers, parce que l'industrie privée et l'intérêt des propriétaires suffiront pour pourvoir aux besoins des populations. Que si, cependant, il y avait quelque chose à faire, sous ce rapport, et qu'il fallût, dans ce but, prévoir la construction de quartiers nouveaux dans l'intérêt de la classe ouvrière, l'honorable membre propose d'insérer dans la loi une restriction qu'il croit nécessaire, en exprimant que les quartiers nouveaux devront avoir principalement pour but de procurer des demeures et logements aux ouvriers.

Déjà, dans la discussion générale, il avait été répondu à ces objections. On avait démontré que la construction de quartiers nouveaux est le corollaire de la transformation des anciens quartiers, qu'on ne saurait assainir sans les détruire au moins en grande partie. On avait démontré, d'autre part, que créer des quartiers exclusivement destinés aux classes laborieuses, était une combinaison pleine d'inconvénients et trop souvent onéreuse. Il y avait à considérer encore que la création d'habitations convenables pour les ouvriers est précisément l'un des plus grands besoins de la population des grandes villes. Bien loin que l'industrie privée et l'intérêt des propriétaires fussent pour combler cette lacune, qui engendre tant de souffrances et de misères, il est à craindre que l'expropriation par zones et l'active intervention des administrations communales ne suffiront pas encore. Les essais qu'on a tentés, les sociétés qui se sont formées pour construire des maisons à la portée du peuple, attestent l'intensité du besoin,

en même temps que les faibles résultats obtenus jusqu'ici par ces efforts louables mais isolés. Loin de proclamer qu'il n'y a rien à faire et qu'il ne reste aux pouvoirs publics qu'à se croiser les bras, il faut hautement reconnaître qu'il y a immensément à faire dans nos villes, pour donner aux familles d'ouvriers des habitations qui manquent partout; et que ce n'est pas trop des efforts réunis du Gouvernement, des communes et des particuliers pour remédier à cette situation intolérable. On ne doit donc pas mettre dans la loi une limitation qui peut paralyser son action bienfaisante. Il n'est pas impossible au surplus que la création d'un quartier conçu d'après un plan fastueux favorise l'exécution de travaux d'une grande utilité communale et d'un grand intérêt, tant pour la santé publique que pour les classes laborieuses.

Mise aux voix, la proposition de restreindre l'art. 1^{er} du projet de loi à la construction de quartiers nouveaux, *ayant pour objet principal de procurer des demeures et logements aux ouvriers*, a été rejetée par quatre voix contre trois.

Après ce débat, les propositions des sections et les termes de l'art. 1^{er} ont fait l'objet de l'examen de la section centrale. Cet examen a porté sur les trois questions qui vont suivre.

D'abord, plusieurs membres ont demandé la suppression du mot *embellir*. Ils ont motivé cette suppression par l'inutilité de spécifier les embellissements d'anciens quartiers, quand la loi a suffisamment défini son but, qui est de les assainir et améliorer.

La section centrale, avant de se prononcer sur cette proposition, a cru devoir la communiquer au Gouvernement. Par sa lettre du 7 février 1867 (annexe n° 4), M. le Ministre de l'Intérieur a répondu en insistant pour que le mot *embellir* fût maintenu dans la loi. Il a fait remarquer à la section centrale que l'énumération « assainir, améliorer, embellir, » n'était en réalité qu'une formule du triple effet, que produit nécessairement tout travail de transformation d'un ancien quartier. On n'assainit pas sans améliorer; on n'améliore pas sans embellir, de même qu'on n'embellit pas un ancien quartier sans l'améliorer: tout cela est dans une corrélation étroite et nécessaire. M. le Ministre de l'Intérieur déclarait toutefois que le principal motif, à ses yeux, de maintenir le mot *embellir* dans l'art. 1^{er}, c'était moins parce que ce mot lui paraissait essentiel, que parce que sa suppression pouvait être interprétée à tort dans le sens d'une restriction mise à la portée de la loi.

La section centrale n'a pas partagé cette appréhension. D'accord avec le Gouvernement que la loi est applicable aux *embellissements*, qui améliorent comme aux *améliorations* qui embellissent un ancien quartier; convaincue que l'effet de la transformation des anciens quartiers est inévitablement de les embellir en même temps qu'elle les assainit et améliore, la section centrale a pensé qu'il n'y avait point nécessité de maintenir le mot *embellir* dans l'article, et que sa suppression ne pouvait avoir aucun inconvénient, puisqu'il est irrécusable que cette

suppression n'est pas dictée par la pensée de restreindre ou de limiter la portée de la loi : en conséquence, elle a décidé de retrancher en ce sens le mot *embellir* du texte de l'art. 1^{er} du projet.

Une deuxième question a été soulevée par un autre membre de la section centrale, sur la rédaction de l'art. 1^{er}. Elle peut se résumer dans les termes suivants : l'art. 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1858, énumère les divers travaux d'assainissement en les spécifiant : « lorsque, pour l'assainissement d'un quartier, porte cet article, il est jugé nécessaire d'ouvrir, élargir, redresser, ou prolonger des rues ou impasses, d'établir ou agrandir des places publiques, de creuser, approfondir, élargir ou voûter un canal ou cours d'eau, le Gouvernement autorise, etc. » Le projet remplace cette énumération par la formule « un ensemble de travaux. » Or, il semble au moins douteux que le redressement d'une rue ou d'une impasse, par exemple, puisse être considéré comme un ensemble de travaux jugé nécessaire pour l'assainissement d'un ancien quartier. Pour répondre à ces observations, plusieurs membres ont cité l'exposé des motifs, qui s'exprime d'une manière fort nette sur la portée du projet, qui est destiné à étendre et non à restreindre la loi du 1^{er} juillet 1858, et dans lequel on a supprimé l'énumération des travaux d'assainissement que contenait cette dernière loi, précisément dans le but d'embrasser tous les cas et toutes les hypothèses par une formule générale. La question toutefois ayant été posée au Gouvernement, M. le Ministre de l'Intérieur y a répondu par sa lettre du 7 février 1867, où il repousse l'idée émise au sein de la section centrale de reproduire l'énumération de la loi du 1^{er} juillet 1858, et où il démontre que les mots *ensemble de travaux*, qui ont pour objet de comprendre toutes les hypothèses, s'appliquent fort bien au simple redressement d'une rue : en effet, ce redressement exige, d'une part, les travaux d'appropriation de la voie (travaux publics), et d'autre part les constructions à élever sur le nouvel alignement (travaux particuliers), travaux publics et particuliers, dont la combinaison constitue le travail d'ensemble jugé nécessaire pour l'assainissement.

La section centrale, après une discussion prolongée, a admis l'opinion du Gouvernement et a décidé qu'on ne pouvait ni ne devait reproduire, dans l'art. 1^{er} du projet, l'énumération de la loi du 1^{er} juillet 1858. Mais, pour qu'il ne restât aucun doute sur le sens de la disposition, et pour que son application à tout travail d'assainissement ou d'amélioration d'un quartier ou d'une fraction de quartier ressortît clairement des termes de l'article, la section centrale a adopté l'amendement de la 5^e section, qui consiste à ajouter aux mots : *ancien quartier*, ceux-ci : *en totalité ou en partie*. De sorte que l'article sera ainsi conçu : « lorsque pour assainir ou améliorer, *en totalité ou en partie un ancien quartier*, etc. » Cette modification répond en même temps aux observations que la 5^e section avait présentées sur la signification des expressions *quartier* et *travaux d'ensemble*, qui, par l'idée exagérée qu'elles pourraient donner de l'importance du travail prévu par la loi pour l'emploi de l'expropriation par zones, auraient été de nature à restreindre, contre le vœu du législateur, les cas d'application de la loi.

La troisième question, qui a surgi sur la rédaction de l'art. 1^{er} du projet, est celle-ci :

L'art. 1^{er} porte : « lorsque il est jugé *nécessaire* d'exécuter un ensemble de travaux *publics*, etc. » La 4^e section avait critiqué le mot *nécessaire* et proposé de lui substituer le mot *utile*. La 1^{re} section avait proposé la suppression du mot *publics*.

La section centrale a reconnu que la critique, faite par la 4^e section, du mot *nécessaire* était justifiée. En effet, il a donné lieu, sous l'empire de la loi du 1^{er} juillet 1858, à laquelle le projet l'a emprunté, à des interprétations erronées. On en a conclu que le législateur exigeait une nécessité en quelque sorte absolue, de sorte que si l'assainissement était possible par un autre moyen que le travail projeté, on ne pouvait avoir recours à l'expropriation par zones. La section centrale a donc voté la suppression du mot *nécessaire* et elle a admis, à l'unanimité, la proposition, faite par un de ses membres, de rédiger cette partie de l'article dans ces termes : « *lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux, ayant pour objet d'assainir, etc.* »

La section centrale a également admis la suppression du mot *publics*, proposée par la 1^{re} section. M. le Ministre de l'Intérieur s'était rallié à cette suppression. En disant « un ensemble de travaux *publics*, » le projet ne s'exprimait pas avec exactitude. Les travaux d'ensemble que la loi a en vue comprennent à la fois, selon la remarque du Gouvernement lui-même, des travaux *publics* et des travaux particuliers. Toutes les constructions à élever sur le terrain des zones expropriées rentreront en général dans cette dernière catégorie de travaux.

En conséquence, la section centrale adopte l'art. 1^{er} amendé dans les termes suivants :

« *Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux, ayant pour objet d'assainir*
 » *ou d'améliorer, en totalité ou en partie, un ancien quartier, ou de construire*
 » *un quartier nouveau, le Gouvernement peut, à la demande du conseil com-*
 » *munal, autoriser, conformément aux lois du 8 mars 1840 et du 17 avril 1855,*
 » *l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à*
 » *d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans*
 » *le plan général des travaux projetés.* »

ART. 2.

L'art. 2 de la loi du 1^{er} juillet 1858 institue la commission spéciale, à l'avis de laquelle sont soumis : *la nécessité de l'assainissement et les plans des travaux projetés.*

Les mots : *la nécessité de l'assainissement*, qui ont contribué à faire naître des difficultés pour l'application même de la loi du 1^{er} juillet 1858, seraient inconciliables avec l'extension que le projet donne à cette loi.

L'art. 2 du projet substitue les mots « *d'utilité et le plan des travaux projetés* » à la disposition de la loi de 1858, de sorte que c'est sur l'utilité et le plan des travaux projetés, que la commission spéciale aura à émettre son avis à l'avenir.

Toutes les sections, ainsi que la section centrale, ont adopté l'art. 2 du projet.

L'exposé des motifs porte que les art. 3 à 8 de la loi du 1^{er} juillet 1858, ainsi que l'art. 10, peuvent être maintenus tels qu'ils sont. La même remarque s'applique à l'art. 11, que le projet actuel ne modifie aucunement.

Une section a soumis à la section centrale la question de savoir s'il ne conviendrait pas de modifier la composition de la commission spéciale instituée par l'art. 2 de la loi du 1^{er} juillet 1858? Une autre section avait demandé que l'on supprimât l'obligation de désigner d'avance les lots des zones qui devront faire l'objet d'une revente.

La section centrale n'a pas pensé qu'il y eût des motifs suffisants d'apporter à la loi de 1858 les modifications indiquées par ces deux sections.

La commission spéciale paraît répondre, par sa composition, à la mission que la loi lui assigne. L'expérience a prouvé qu'il y a là une garantie très-sérieuse pour la propriété privée. L'extension que l'application de l'expropriation par zones reçoit de la loi nouvelle, est un motif de plus de maintenir, pour la propriété privée, cette garantie dont l'efficacité est éprouvée.

Il n'existe point de motif non plus d'introduire dans le projet quelque disposition pour régler la revente des terrains expropriés. La loi du 1^{er} juillet 1858 y a suffisamment pourvu. En laissant d'ailleurs, par son art. 10, le Gouvernement juge des conditions auxquelles la revente doit être soumise dans chaque cas particulier, la loi a laissé à l'autorité administrative le soin de prévenir et d'aplanir les difficultés d'exécution.

ART. 3.

L'art. 3 du projet est une disposition additionnelle à l'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858, dont il maintient aussi et confirme la disposition principale.

L'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858 est ainsi conçu : « L'indemnité à payer aux » propriétaires est déterminée selon la valeur vénale qu'avaient les immeubles » avant l'adoption du plan par l'autorité communale. »

L'art. 3 du projet y ajoute cette disposition : « Néanmoins, s'il s'écoule plus » d'une année entre l'adoption du plan et son approbation par le Roi, ou entre » cette approbation et la mise à exécution du projet, les propriétaires expropriés » auront droit à la valeur vénale qu'auront leurs immeubles au moment de » l'approbation ou au commencement des travaux. »

Malgré ce tempérament que le projet essaie d'apporter à l'art. 9 de la loi

du 1^{er} juillet 1858, c'est le maintien de cette disposition qui a soulevé le plus d'observations et de critiques, tant dans les sections qu'à la section centrale.

La 1^{re} section a demandé que la rédaction de l'art. 9 de la loi de 1858 et de l'art. 3 du projet fût modifiée de manière à exprimer clairement que l'exproprié a non-seulement droit à la valeur vénale de sa chose, mais à une indemnité complète. La 5^e section émet également le vœu qu'on précise le sens de l'art. 9 de la loi de 1858, qui doit être celui-ci, d'après elle : que la valeur vénale de l'immeuble exproprié ne forme qu'un des éléments pour fixer le montant de l'indemnité due à l'exproprié.

La 4^e section repousse l'idée de s'arrêter, pour l'évaluation de la valeur vénale, à la date, soit de l'adoption du plan par l'autorité communale, soit de son approbation par le Gouvernement, soit du commencement des travaux : elle propose d'admettre la valeur vénale *au jour de l'expropriation*, mais sans que les propriétaires puissent se prévaloir de la plus-value résultant de l'exécution des travaux. L'amendement qu'elle adopte est ainsi conçu : « Les propriétaires expropriés auront droit à la valeur vénale qu'auront leurs immeubles *au moment de l'expropriation*. Néanmoins, ils ne pourront se prévaloir de la plus-value résultant de l'exécution des travaux. »

La 3^e section, après un débat dans lequel domine la pensée que l'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858 doit s'interpréter dans le sens du droit commun en matière d'indemnité du chef d'expropriation pour cause d'utilité publique, amende l'art. 3 du projet en ces termes : « Néanmoins, s'il s'écoule plus d'une année entre l'adoption du plan par l'autorité communale et son approbation par le Roi, ou entre cette approbation et l'exécution du projet, les propriétaires expropriés auront droit à la valeur vénale qu'auront leurs immeubles au moment de l'approbation ou au commencement des travaux, *sans tenir compte toutefois de la plus-value résultant du fait même du décrètement de ces travaux.* » La 3^e section fait remarquer encore que l'art. 3 du projet doit être applicable dès que le délai d'une année s'est écoulé entre l'adoption du plan, son approbation et l'exécution du projet, alors même que cette année se composerait de quelques mois écoulés entre l'adoption du plan et son approbation, et le surplus entre cette approbation et l'exécution du projet.

Dans le sein de la section centrale on a été unanime à reconnaître que la rédaction de l'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858 est vicieuse ; que l'art. 3 du projet n'en corrige pas les défauts ; et que le droit commun, auquel les deux dispositions dérogent, plutôt par le sens apparent qui ressort de leurs termes, que par le sens réel qui ressort de leur esprit, suffit pour régler l'indemnité due aux propriétaires, dans le cas où il y a expropriation par zones, comme dans tous les autres cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Une longue expérience a consacré, malgré la variété infinie des faits, certaines règles qu'on peut considérer comme fondamentales en matière d'indemnités pour cause d'expropriation, et qui sont d'ailleurs conformes à l'esprit de la Consti-

tution, comme aux principes de justice et de raison qui doivent ici guider et le législateur et les administrations publiques et le pouvoir judiciaire.

La Constitution veut une juste et préalable indemnité comme condition essentielle de toute expropriation pour cause d'utilité publique. *Juste indemnité* n'est pas synonyme de *valeur vénale*. Une juste indemnité signifie le dédommagement complet dû à l'exproprié pour sa dépossession. Aussi toutes les causes de préjudice, qui résultent directement du fait de cette dépossession, s'ajoutent à la valeur vénale du bien exproprié, et forment avec celle-ci autant d'éléments pour calculer le montant de l'indemnité. S'il y a dépréciation de la partie de son bien qui reste au propriétaire, s'il y a perte ou diminution de jouissance de servitudes actives, s'il y a déclôture ou s'il faut reclore, s'il y a privation de jouissance, ces diverses circonstances, et toutes celles qui sont de même nature, constituent des causes évidentes d'indemnité pour le propriétaire. De même pour les fermiers et locataires qui doivent être indemnisés à raison de leur droit de jouissance que l'expropriation leur enlève, en leur causant parfois d'autres préjudices accessoires dont ils doivent être indemnisés également. Si la valeur vénale est donc la base principale, elle n'est pas, dans tous les cas, la seule base de l'indemnité, et l'on ne peut même raisonnablement prêter une autre pensée à la loi du 1^{er} juillet 1858.

Pour déterminer la valeur vénale, à quelle époque faudra-t-il la considérer? D'après le droit commun, pour rester dans les termes et l'esprit de la Constitution, c'est au moment de l'expropriation, c'est-à-dire au jour du jugement d'expropriation qui déclare que les formalités légales ont été accomplies et qui statue d'une manière, soit définitive, soit préparatoire, au sujet de l'indemnité.

Dans l'évaluation de la valeur vénale au moment de l'expropriation, on ne tient pas compte de l'augmentation produite déjà, soit par le décrêtement, soit par l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation s'opère. La loi de 1807 en portait une disposition expresse. Mais ce texte n'était pas nécessaire, comme le remarquent les jurisconsultes, puisqu'il ne s'agit que d'une règle de bon sens et d'équité. Si c'est la ce que l'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858 a voulu dire, comme on peut le supposer, il est donc inutile ; s'il a voulu dire autre chose, il n'est ni juste, ni rationnel. Dans l'une et l'autre hypothèse, son abrogation semble justifiée.

La disposition, que l'art. 5 du projet de loi ajoute à l'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858, devient sans objet dès qu'on supprime cet article pour rentrer dans le droit commun.

L'art. 9 fixait l'approbation du plan par l'autorité communale pour l'époque à laquelle on devait déterminer la valeur vénale des immeubles à exproprier. Mais un temps quelquefois fort long pouvait s'écouler jusqu'au moment de l'expropriation. L'exposé des motifs dit « qu'il est juste que le propriétaire » reçoive un dédommagement pour les retards qui ont frappé sa propriété d'une » si longue indisponibilité. » Et l'art. 5, dans le but d'assurer ce dédommagement au propriétaire, dispose que, s'il s'écoule plus d'une année entre l'adoption du

plan par l'autorité communale et son approbation par le Gouvernement, ou entre son approbation et l'exécution du projet, les propriétaires auront droit à la valeur vénale qu'auront leurs immeubles au moment de l'approbation ou au commencement des travaux.

Mais il paraît évident, d'une part, que la disposition additionnelle n'assure nullement le dédommagement auquel l'exposé des motifs proclame que les propriétaires sont fondés à prétendre, à raison de la longue indisponibilité de leur immeuble ; et, d'autre part, que le droit, reconnu par l'art. 3 au propriétaire, n'est pas même ce qu'ils ont en vertu du droit commun : c'est-à-dire la valeur au moment de l'expropriation.

C'est donc au droit commun qu'il faut revenir et qu'il faut s'en tenir. L'exposé des motifs suppose, avec raison, que le travail d'assainissement ou d'amélioration pourra s'opérer par parties successives ; qu'on pourra, par exemple, n'améliorer d'abord qu'une seule ruelle ; *sauf à continuer la transformation du quartier, à mesure que des causes nouvelles d'insalubrité (et sans doute à mesure aussi que de nouveaux motifs d'amélioration) se révéleraient*. Mais, dans cette hypothèse, la valeur vénale sera-t-elle la même pour les expropriations du premier travail partiel et pour celles des autres ?

Cela ne serait ni équitable, ni d'accord avec les principes. Quand l'administration scinde ses plans pour avoir le bénéfice du temps, il est impossible de refuser le bénéfice du temps, c'est-à-dire de tous les faits accomplis, aux propriétaires contre lesquels l'administration n'a aucun droit acquis. On a vu un intervalle de plusieurs années, parfois d'un quart de siècle, séparer la première partie d'un travail d'édilité et sa continuation ou son achèvement. Dans ce cas, comme dans tous les cas où les plans sont scindés dans leur exécution, il est évident que les immeubles, touchés par l'expropriation nécessaire pour la continuation du travail doivent être estimés à leur valeur vénale au moment de l'expropriation et en tenant compte de la plus-value résultant de la première partie déjà exécutée du travail. En revanche, on ne tiendra pas compte de la plus-value qui pourra résulter de la seconde partie du même travail et pour laquelle l'expropriation s'opère.

Déjà, lorsque l'administration apporte de la lenteur dans la réalisation de ses plans et qu'elle en fractionne ou interrompt l'exécution, les propriétaires atteints par le projet n'en souffrent que trop. « La pire des situations, pour un propriétaire, serait assurément l'éventualité d'une expropriation annoncée et non » poursuivie par l'administration. » Ainsi s'exprime un auteur de grande autorité ⁽¹⁾. En France, le législateur a été si frappé du tort que l'inaction administrative pourrait causer aux propriétaires par la menace d'une expropriation, décidée en principe mais non poursuivie, qu'il leur a permis de prendre l'initiative de la poursuite en règlement de l'indemnité ⁽²⁾.

⁽¹⁾ BATHIE, *Droit public et administratif*, t. 1, p. 355.

⁽²⁾ Loi du 3 mai 1841, art. 14.

Déterminée par les considérations qui précèdent, la section centrale, à l'unanimité, a voté l'abrogation de l'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858, ainsi que le rejet de l'art. 3 du projet du Gouvernement, et elle a, en conséquence, adopté, pour remplacer cet article, l'amendement suivant :

ART. 3. « *L'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858 est abrogé. Il sera remplacé* »
» *par la disposition suivante :*

» L'EXPROPRIATION EN VERTU DE LA PRÉSENTE LOI SERA POURSUIVIE, ET L'INDEMNITÉ DUE AUX
» PROPRIÉTAIRES SERA RÉGLÉE, CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DES LOIS DU 8 MARS 1810 ET
» 17 AVRIL 1838. »

Deux pétitions ont été adressées à la Chambre, au sujet du projet de loi, et ont été renvoyées par l'assemblée à l'examen de la section centrale.

Par la première de ces pétitions, le sieur Vander Pepen réclame contre le caractère d'inconstitutionnalité qu'il attribue au principe de l'expropriation par zones. Par la deuxième, plusieurs habitants de Bruxelles présentent des observations sur le projet de loi.

La question soulevée par le premier pétitionnaire et les divers points signalés par les autres ayant fait l'objet des délibérations de la section centrale, dans le cours de son travail sur le projet de loi, elle a pensé qu'il suffirait de proposer le dépôt des pétitions sur le bureau de la Chambre, pendant la discussion du projet.

La section centrale a ensuite adopté le projet de loi dans son ensemble. Six membres ont voté l'adoption; un membre s'est abstenu. La Chambre, sans doute, s'associera à ce vote, car ses sympathies et son concours sont toujours assurés à toute mesure qui intéresse les classes laborieuses et souffrantes.

Le Rapporteur,
D'ELHOUNGNE.

Le Président,
A. MOREAU.

PROJETS DE LOI.

PROJET DU GOUVERNEMENT.

ARTICLE PREMIER.

L'art. 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1858 est remplacé par la disposition suivante :

« Lorsque, pour assainir, améliorer ou embellir un ancien quartier, ou pour construire un quartier nouveau, il est jugé nécessaire d'exécuter un ensemble de travaux publics, le Gouvernement peut, à la demande du conseil communal, autoriser, conformément aux lois du 8 mars 1810 et du 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés. »

ART. 2.

Dans l'art. 2 de la même loi, les mots : *la nécessité de l'assainissement*, sont remplacés par ceux-ci : *l'utilité et le plan des travaux projetés*.

ART. 3.

La disposition suivante est ajoutée à l'art. 9 de la même loi :

« Néanmoins, s'il s'écoule plus d'une année entre l'adoption du plan et son approbation par le Roi, ou entre cette approbation et la mise à exécution du projet, les propriétaires expropriés auront droit à la valeur vénale qu'auront leurs immeubles au moment de l'approbation ou au commencement des travaux. »

AMENDEMENTS DE LA SECTION CENTRALE.

ARTICLE PREMIER.

Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux, ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer, en totalité ou en partie, un ancien quartier, ou de construire un quartier nouveau, le Gouvernement peut, à la demande du conseil communal, autoriser, conformément aux lois du 8 mars 1810 et du 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés.

ART. 2.

(Comme ci-contre.)

ART. 3.

L'art. 9 de la loi du 1^{er} juillet 1858 est abrogé. Il sera remplacé par la disposition suivante :

L'EXPROPRIATION EN VERTU DE LA PRÉSENTE LOI SERA POURSUIVIE, ET L'INDEMNITÉ DUE AUX PROPRIÉTAIRES SERA RÉGLÉE, CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DES LOIS DU 8 MARS 1810 ET DU 17 AVRIL 1835.

PROJET DU GOUVERNEMENT.

—

ART. 4.

La présente loi n'est pas applicable aux projets de travaux déjà approuvés par le Roi, et à l'égard desquels il y a contrat d'entreprise.

AMENDEMENTS DE LA SECTION CENTRALE

—

ART. 4.

(Comme ci-contre.)

—————

Annexe.

Bruxelles, le 7 février 1867.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Vous m'avez fait l'honneur de me communiquer le texte d'un amendement que la section centrale, chargée de l'examen du projet de loi d'expropriation par zones, propose d'apporter à l'art. 1^{er} de ce projet de loi.

L'amendement proposé consiste :

1^o A supprimer le mot *embellir* ;

2^o A ajouter à l'art. 1^{er} un paragraphe ainsi conçu : « Sont compris dans les travaux qui tombent sous l'application de la loi, l'ouverture, l'élargissement, le redressement ou le prolongement de rues ou impasses, l'établissement ou l'agrandissement de places publiques, le creusement, l'approfondissement, l'élargissement ou le voûtement d'un canal ou d'un cours d'eau. »

Je vous prie, Monsieur le Président, de vouloir bien soumettre à la section centrale les observations suivantes que suggère l'examen de cette proposition :

1^o La suppression du mot *embellir* fausserait l'esprit du projet de loi. Les trois expressions, *assainissement*, *amélioration*, *embellissement*, en forment l'essence. Dans l'idée de l'auteur, il y a une échelle de travaux : les travaux *opportuns*, les travaux *nécessaires*, les travaux *indispensables*, et il est à désirer que cet ensemble soit maintenu. Je reconnais que l'omission du mot *embellir* n'eût peut-être pas offert d'inconvénient, et qu'à la rigueur les mots *assainir* et *améliorer* eussent suffi pour que la loi atteignît son but, car tout travail d'assainissement et d'amélioration constitue en même temps un travail d'embellissement, et, réciproquement, l'assainissement ne s'obtient presque jamais que par des travaux qui améliorent et embellissent la voie publique. Les trois choses, ainsi que le dit l'exposé des motifs, sont inséparables, l'une étant la conséquence nécessaire de l'autre. Mais, puisque le mot *embellir* a été introduit dans le texte proposé par le Gouvernement, il est désirable qu'on l'y maintienne. Sa suppression ferait interpréter la loi dans un sens restrictif. On ne saisirait pas facilement la nuance qui sépare l'*amélioration* de l'*embellissement* et il en résulterait que tout ce qui ne serait pas travail de pur assainissement serait considéré comme constituant un embellissement. On retomberait ainsi dans toutes les difficultés d'application que rencontrent les dispositions de la loi de 1858 et que le nouveau projet de loi a pour but de prévenir.

2^o Le rétablissement dans le projet de l'énumération contenue dans la loi du

1^{er} juillet 1858 serait de nature à faire renaître les inconvénients de celle-ci, dont les villes se sont plaintes si vivement.

M. le Bourgmestre de Bruxelles, qui fait partie de la section centrale, a reconnu qu'avec ce texte la suppression des impasses était impossible.

Les expressions du projet de loi (*exécuter un ensemble de travaux publics*), telles qu'elles sont expliquées par l'exposé des motifs, se prête, au contraire, à toute application utile. Elles n'excluent aucune catégorie d'améliorations. Énumérer ou définir, en pareil cas, est dangereux, car on n'arrive ainsi qu'à restreindre, contrairement sans doute à l'intention de la section centrale, les pouvoirs de l'autorité.

S'il y a des doutes sur la portée de l'expression employée, il suffit, pour les dissiper, de supprimer le mot *publics*, de manière à ne maintenir dans la loi que l'expression *ensemble de travaux*, qui permet une application plus large. L'élargissement ou le redressement d'une rue, par exemple, exige un ensemble de travaux ayant pour objet l'appropriation du sol (travaux publics) et la construction des bâtiments à élever sur le nouvel alignement (travaux particuliers).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre de l'Intérieur,

ALP. VANDENPEEREBOOM.
