

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 23 OCTOBRE 1867.

---

### **Rapport des Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice, chargées d'examiner le Projet de Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique.**

*(Voir les Nos 56 et 117 de la Chambre des Représentants et le N° 89 du Sénat,  
session 1866-1867.)*

---

Présents : MM. GHELDOLF, faisant fonctions de Président ; D'OMALIUS D'HALLOY,  
le BARON D'ANETHAN, DE COCK, le BARON DE SELYS-LONGCHAMPS, DOLEZ, le Comte  
DE ROBIANO, CORBISIER, TELLIER, BERGH, LINGER et BARBANSON, Rapporteur.

MESSIEURS,

L'expropriation par zones, dont on a souvent invoqué les avantages et la nécessité, doit-elle être admise avec l'extension que le Projet lui donne, et pour le but qu'il détermine ? — Les Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice ont pensé, après mûre délibération, qu'il convient de l'autoriser ainsi, que de graves intérêts publics le conseillent et le commandent, qu'aucune objection sérieuse ne s'élève contre l'amélioration qui nous est offerte. Elles m'ont chargé de vous présenter les motifs de cette résolution.

Il ne s'agit pas, vous le savez, Messieurs, d'introduire dans la pratique une mesure nouvelle, inconnue dans nos lois : la faculté d'exproprier par zones est depuis longtemps inscrite dans la législation du pays. L'utilité de la mesure en elle-même et sa légalité parfaite ne peuvent plus être contredites ; le législateur les a reconnues et constatées ; la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1858 consacre le principe. Elle porte à son article premier : « 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 ou voûter un canal ou cours d'eau, le Gouverne- » ment, à la demande du Conseil communal, autorise, conformément aux » lois des 8 mars 1810 et 17 avril 1855, l'expropriation de tous les terrains » destinés à la voie publique et aux constructions comprises dans le plan » général des travaux projetés. »

Dans l'hypothèse prévue, l'expropriation peut donc embrasser la zone de

tous les terrains compris dans le plan des projets à exécuter. Mais la restriction est formelle dans le texte qu'on vient de lire : l'expropriation qu'il permet doit avoir pour objet l'assainissement direct des quartiers insalubres par les travaux qu'il autorise. C'est déjà un bienfait, sans doute, que la suppression, quand elle peut se réaliser, de quartiers malfaisants, qui sont un danger permanent pour la santé publique. Mais que deviendront les malheureux qui les habitent, au sortir des foyers de fièvres et de misère qu'on aura sagement détruits ? On ne peut les laisser sans asiles, en faisant tomber, pour l'intérêt public, les bouges qui les abritaient. Les refouler vers d'autres foyers d'infection, qui pourront encore exister ailleurs, ce serait augmenter leurs souffrances, en aggravant la situation et les périls. Il faut qu'en perdant leurs dangereux réduits, ils puissent trouver, dans des quartiers plus sains, des asiles meilleurs et plus sûrs ; c'est le complément indispensable de l'assainissement efficace et réel dans les transformations à accomplir. La Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1858 n'a rien prévu pour ce grave objet de sollicitude ; elle ne fait et n'autorise rien en vue de cette nécessité manifeste.

D'autre part, une interprétation restrictive, en présence de certains termes, équivoques peut-être, est venue renchérisser encore sur la limitation déjà fâcheuse de la disposition légale. Dans la pratique on a soutenu que la Loi n'avait en vue que l'assainissement de quartiers *insalubres dans la totalité de l'ensemble qui les compose* ; qu'elle devait être sans application, lorsqu'il ne s'agissait que d'améliorer, en le purifiant, un quartier infect ou dangereux *dans une de ses parties seulement*. De plus, on discutait encore sur le degré d'insalubrité indispensable, sur la nécessité absolue du remède, pour en permettre l'application ; l'expropriation était repoussée, si d'autres moyens semblaient possibles pour obtenir l'assainissement à procurer.

Ainsi interprétée, et avec toutes ces entraves, la Loi de 1858 devenait stérile ; elle ne répondait plus au vœu du législateur, même pour l'objet restreint de ses prévisions, et indépendamment de son insuffisance pour tout ce qui n'était point prévu. Les entreprises les plus utiles étaient frappées d'interdit ; toutes les tentatives venaient échouer devant les objections et les obstacles qu'on leur opposait.

Cependant, les calamités récentes de la dernière épidémie avaient mis à nu, dans les grands centres de population, les plaies hideuses que cachait la misère de quartiers sordides et repoussants : dès que la contagion y pénétrait, et elle était toujours prompte à les envahir, d'affreux ravages y accumulaient les victimes. A de pareils maux il faut un remède énergique ; contre de si grands dangers il faut des précautions efficaces. C'est un devoir pour l'autorité, pour le législateur, d'y veiller et d'y concourir par tous les moyens dont il leur est permis de disposer.

Profitant de l'expérience acquise, appliquant ce qu'elle avait rendu nécessaire, le Projet qui nous est soumis met aux mains des administrations communales le moyen salutaire d'une puissante intervention.

« 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 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. »

Ce sont les termes de l'article premier. Cette fois le texte est précis et la disposition complète : Les restrictions de la loi antérieure sont exclues; la lacune qu'elle présentait est comblée; les interprétations arbitraires ne seront plus à redouter; des quartiers nouveaux pourront surgir pour recevoir les travailleurs déshérités, pour répandre partout, et dans l'intérêt de tous, le bien-être et la salubrité, dès que l'amélioration sera reconnue nécessaire, dès que l'utilité publique bien constatée en aura réclamé l'exécution. Ces bienfaits précieux à recueillir, la Constitution les autorise, on ne le conteste plus; le Projet les permet et les présente; comment pourrait-on ne pas les accepter?

Sans doute, un respect profond et les plus grands égards sont dus à la propriété privée, chacun reconnaît l'importance de cette obligation sociale, que nul ne songe à contester. Mais, il faut bien le reconnaître aussi, il n'est pas de droit, si précieux qu'il puisse être, qui ne doive s'incliner devant les exigences de l'intérêt général. Dans l'exercice de ses prérogatives, la propriété subit, nécessairement et toujours, les restrictions que cet intérêt commande suivant les lois et les règlements, art. 544 du Code civil. De même que le citoyen doit à la patrie, et cela sans compensation, le sacrifice de sa liberté personnelle, en subissant la loi de recrutement avec ses conséquences, de même le propriétaire doit à l'utilité publique le sacrifice de son bien, mais seulement au prix d'une indemnité complète et préalable. Ce n'est qu'à cette condition et avec cette réserve, que la Constitution, art. 11, reconnaît et sanctionne le droit de propriété.

Si l'expropriation est autorisée sans difficulté, pour ouvrir des communications nouvelles, pour construire des canaux ou des routes, pour donner satisfaction aux besoins de l'industrie, pour pouvoir livrer à la culture des terrains en friche qu'il importe de fertiliser (1), comment hésiterait-on à l'admettre sans scrupule, lorsqu'il y va de la santé publique à protéger, de l'existence des citoyens à garantir, lorsqu'il s'agit de mettre de nombreuses populations à l'abri de redoutables dangers?

Mais avec le Projet, tel qu'il se présente, la propriété, qu'il ne faut pas cesser de protéger, aura-t-elle des dangers à courir? sera-t-elle privée des garanties nécessaires pour la sûreté de ses droits? aura-t-elle à craindre des abus que certains soupçons font entrevoir, et dont elle pourrait devenir victime au gré des administrations locales et de leurs mauvaises dispositions? Ces craintes sont chimériques : les propriétaires peuvent se rassurer, et pour d'excellentes raisons. Il faut d'abord tenir pour impossible la mauvaise action que l'on présume, et elle le sera nécessairement d'après tous les contrôles qui viendront s'exercer.

Les travaux que le Projet prévoit seront toujours dispendieux; pour faire admettre la dépense, la nécessité de la subir devra être bien constante. Sans utilité publique bien avérée, l'entreprise projetée ne sera jamais autorisée : Il ne suffira donc pas d'un caprice ou d'une pensée malveillante pour être

---

(1) Voir les lois du 16 septembre 1807; — du 8 mars 1810; — du 21 avril 1810, sur les mines, art. 43 et 44, art. 79 et 80; — du 17 avril 1835, art. 12; — du 25 mars 1847, art. 8 et 9, sur le défrichement des terrains incultes.

admis à la tenter. — Ce sont les Conseils communaux, c'est-à-dire les élus de la commune, les protecteurs obligés de ses intérêts qui, avec toute la publicité que reçoivent leurs actes, arrêteront les projets et les plans des transformations à exécuter ; jamais ils ne songeront à grever leurs concitoyens d'une énorme dépense, par une combinaison odieuse, pour une entreprise sans utilité. Mais s'ils pouvaient forfaire à leurs premiers devoirs, la Députation permanente viendra, après eux, exercer son contrôle, et jamais elle ne sanctionnera une tentative que désavouerait l'intérêt sérieux et réel de la commune. D'après la Loi de 1858, une Commission spéciale intervient à son tour ; sa mission est de vérifier et de reconnaître l'existence effective et certaine de l'utilité publique. Comment une œuvre de malveillance résisterait-elle à cette nouvelle investigation ? — Puis arrive encore le contrôle du Gouvernement, qui doit approuver les plans, constater définitivement l'utilité publique à satisfaire, et qui peut seul autoriser l'exécution de l'entreprise reconnue nécessaire. A tous ces éléments de sécurité, il faut ajouter les garanties que concourent à présenter encore la presse, toujours vigilante et toujours prête à dénoncer les abus, le droit de pétition, qui appartient à tous les citoyens, et la sollicitude des Chambres, qui ne laisseront jamais sans défense les intérêts légitimes menacés par l'injustice.

D'autre part, ces entreprises, nécessairement onéreuses, ne deviendront jamais, quoi qu'on fasse, une source de bénéfices ; avec l'issue la plus favorable, les plus beaux éléments de compensation n'aboutiront jamais qu'à atténuer le sacrifice ou la perte à réaliser toujours. Il n'est donc pas à craindre que la spéculation s'empare jamais, dans une pensée de lucre, de la faculté que la Loi n'accorde qu'en vue d'une nécessité réelle, au profit de l'intérêt général. Ce qui, d'ailleurs, tranche la question d'une manière péremptoire, c'est la faculté laissée aux propriétaires de se charger eux-mêmes de l'exécution des travaux ; la préférence leur est invariablement assurée sous les seules conditions que fixe l'art. 6 de la Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1858 ; ils auront donc toujours à leur disposition un moyen certain d'imposer silence à la spéculation qui voudrait s'enrichir à leurs dépens, et de s'attribuer à eux-mêmes tous les avantages à espérer d'une entreprise qui pourrait en procurer à ses auteurs.

#### EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET.

En abordant cet examen, une première question s'est présentée : on s'est demandé ce que l'art. 1<sup>er</sup> de la Loi de 1858 devient, dans l'économie du Projet, avec le texte nouveau que porte la Loi nouvelle, avec l'extension qu'elle introduit. Faut-il le tenir pour abrogé, puisqu'une disposition nouvelle vient prendre sa place ? Un membre de la Commission a proposé, par amendement, de consigner dans la Loi une déclaration ainsi conçue : « L'art. 1<sup>er</sup> de la Loi » du 1<sup>er</sup> juillet 1858 est abrogé et remplacé par la disposition suivante. »

Cette proposition n'a pas été admise. Il convient de maintenir sur ce point le silence du Projet. S'il y avait opposition entre les deux dispositions en présence, la première s'effacerait de plein droit devant le texte postérieur, qui, de fait, y aurait dérogé. Mais il n'en est point ainsi : ce qui était autorisé en 1858 continue de l'être en 1867 ; une extension y est donnée pour le

rendre plus efficace encore. La disposition ancienne se retrouve dans la disposition nouvelle, mais avec le complément que la dernière y ajoute. Il ne faut pas abroger ce qu'on entend maintenir, ce qu'on confirme en le développant. Les deux articles se confondront dans une seule disposition, consacrant le principe à appliquer désormais avec la latitude qu'il faudra lui reconnaître.

Une autre question s'est produite encore : Le droit de préférence que la Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1858, art. 6, accorde généralement aux propriétaires intéressés, pour l'exécution des travaux à entreprendre, continuera-t-il d'exister en leur faveur? Établi par cette Loi, dans l'hypothèse de ses prévisions, pour les travaux qu'elle autorise, s'appliquera-t-il à l'œuvre que permet à son tour la Loi nouvelle avec son extension? La Commission a été unanime à constater que l'art. 6 de la Loi de 1858 devait conserver sa force et ses effets, que le droit créé au profit des propriétaires riverains pour les travaux d'utilité publique à exécuter sur leurs terrains est maintenu à tous égards, et qu'il s'appliquera invariablement à tous travaux de cette nature à entreprendre sous l'empire de la Loi nouvelle. Le Gouvernement n'hésitera pas sans doute à confirmer cette appréciation.

Après une discussion approfondie, à laquelle a donné lieu l'art. 1<sup>er</sup> du Projet, un membre a proposé d'y substituer la rédaction suivante : « Lorsqu'il s'agit » d'un ensemble de travaux ayant un caractère d'amélioration pour l'assainissement d'une ville ou d'une commune, le Gouvernement peut, à la » demande du Conseil communal, etc., le reste comme au Projet. »

Cet amendement a été rejeté par huit voix contre quatre. La majorité a pensé qu'il ne fallait pas restreindre ce que le Projet voulait étendre et faciliter ; que cette extension constituait son mérite et son but ; que l'amendement était inutile et sans objet, si une restriction effective n'était pas dans la pensée de son auteur ; qu'il serait dangereux en faisant naître, par un changement équivoque, de nouvelles incertitudes, en provoquant dans la pratique de nouveaux sujets de contestations et de difficultés.

Après ce rejet, l'article 1<sup>er</sup>, dont le principe, sous le rapport de la légalité, n'a été contesté par personne, et dont il convenait de maintenir la rédaction, a été adopté à la majorité de huit voix contre quatre abstentions.

L'art. 2 a été admis ensuite sans contradiction, tel qu'il est conçu dans le Projet.

Mais un amendement a proposé d'apporter à la Loi la modification suivante : « L'expropriation des terrains destinés aux constructions comprises » dans le plan général des travaux projetés n'aura pas lieu, si le propriétaire de ces terrains s'engage : 1<sup>o</sup> à faire exécuter lui-même les travaux dans » le délai fixé, et conformément au plan ; 2<sup>o</sup> à verser dans la caisse communale » une somme égale à la moitié de l'augmentation de valeur acquise à sa propriété par suite des travaux ordonnés ; 3<sup>o</sup> s'il justifie des ressources nécessaires. »

Neuf voix contre trois ont repoussé cette tentative. La Commission a reconnu que le Projet était rationnel et équitable dans ses dispositions ; elle a pensé qu'il ne fallait pas en changer les conditions. Le propriétaire riverain n'a aucun droit à la plus-value qu'acquière les terrains expropriés ; l'avantage, étranger à son fait, à sa participation, n'est produit que par l'œuvre et aux frais de la commune, qui doit recueillir elle-même les fruits de ses travaux et de

ses sacrifices. Pour encourager des entreprises utiles à l'intérêt général, il faut, comme l'équité l'exige d'ailleurs, laisser aux administrations communales les compensations et les ressources que l'exécution de leurs travaux peut procurer. Pour pouvoir abandonner cet avantage aux propriétaires évincés qui, après avoir reçu leur juste indemnité, n'ont plus rien à prétendre, il faut qu'ils acceptent les obligations et les dangers de l'entreprise entière à la décharge des communes, suivant les règles de la Loi de 1858, dans son art. 6. Il n'y a point de concessions à faire à un propriétaire isolé, voulant se réserver par privilège le bénéfice à recueillir, en laissant à la commune toute la partie onéreuse de l'entreprise, le fardeau des charges à supporter par elle sans compensation.

La Commission est restée convaincue encore qu'il ne fallait pas accepter les embarras et les dangers du système qui permettrait d'imposer aux propriétaires favorisés par l'œuvre nouvelle, le paiement d'une indemnité pour la plus-value à résulter de son exécution. L'évaluation, presque toujours impossible, du prix à attacher à des éventualités incertaines, insaisissables, donnerait lieu à des difficultés fort graves, à d'inévitables procès. Ce serait le moyen d'effrayer les communes, de les détourner de leurs meilleurs projets, au grand préjudice de l'intérêt public, qui aurait à subir de regrettables privations.

Un dernier amendement, dont les motifs se trouvent développés dans une note jointe au dossier, a proposé de déclarer abrogés les art. 6, 7, 8 et 9 de la Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1858, et de les remplacer par de nouveaux articles ainsi conçus :

« ART. 6. Lorsque des expropriations auront été ordonnées pour assainir  
» un quartier, ouvrir, élargir ou redresser une rue, et que des propriétaires  
» de parcelles voisines de la rue ne voudront pas ou ne pourront pas sous-  
» crire l'obligation de faire, à front de rue, des constructions en rapport  
» avec les règles d'hygiène et le système d'architecture adoptés pour la rue,  
» l'administration communale aura le droit d'exproprier dans ces parcelles  
» une zone large de cinquante mètres, qu'elle revendra en imposant à  
» l'acquéreur l'obligation de se conformer aux règles prescrites. »

» ART. 7. Lorsque le redressement d'une rue donnera lieu à l'avancement  
» d'une maison, le propriétaire riverain obtiendra la parcelle de l'ancienne  
» rue, qui sera hors de l'alignement, à la charge de construire, à front de rue,  
» selon les règles prescrites, et de payer, à dire d'experts nommés contradic-  
» toirement, la quotité dont la valeur du terrain cédé surpassera les frais  
» d'avancement. Si le propriétaire refuse d'user de cette faculté, sa maison  
» pourra être expropriée conformément à l'article précédent.

» ART. 8. Les expropriations des parcelles qui font l'objet des deux arti-  
» cles précédents pourront être poursuivies, lorsque les propriétaires n'au-  
» ront pas souscrit leurs obligations dans les quinze jours de la demande qui  
» leur en aura été faite par l'administration communale.

» ART. 9. On se conformera aux dispositions des Lois du 8 mars 1810 et  
» du 17 avril 1835, pour ce qui concerne la procédure et le règlement des  
» indemnités dues aux propriétaires. »

Cette fois, ce n'est plus contre le Projet dont nous sommes saisis, mais bien contre les articles signalés de la Loi de 1858, que sont dirigées les demandes

de modifications. Les dispositions nouvelles de l'amendement ne pouvaient pas être admises ; elles ont été repoussées à l'unanimité, moins une voix. Il ne faut pas exclure ou modifier l'art. 6 de la Loi du 1<sup>er</sup> juillet ; il importe de maintenir, pour la sécurité des propriétaires, le droit précieux de préférence qui s'y trouve établi dans leur intérêt. — Il ne faut pas imposer aveuglément aux emprises à exiger une limite invariable pour toutes les entreprises, ce qui deviendrait infailliblement une source d'entraves et d'embarras. Si la restriction proposée a pour but, comme l'auteur de l'amendement l'a fait entendre en révélant sa pensée, d'armer le propriétaire contre la commune, pour amener celle-ci à composition par les obstacles à susciter, ce serait le contre-pied des intentions du législateur ; ce serait embarrasser ce qu'il favorise, en empêchant ce qu'il veut faciliter. Après avoir admis le principe du Projet, il y aurait contradiction à permettre les travaux d'amélioration, parce qu'on en reconnaît la haute importance, et à fournir en même temps l'occasion et le moyen d'en arrêter l'exécution par des entraves et des conflits. Le résultat du vote a prouvé suffisamment que ces motifs d'opposition ont été bien compris.

Tous les amendements étant ainsi écartés, et les art. 3 et 4 n'ayant plus provoqué aucune observation, l'ensemble du Projet a été mis au voix et adopté par huit voix contre une et trois abstentions.

Les considérations qui justifient cette décision peuvent en définitive se résumer ainsi : La Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1858 était insuffisante, il importe de la compléter. — La loi nouvelle qui nous est soumise est nécessaire ; elle aidera à prévenir le retour de calamités funestes. — Elle sera bienfaisante, en favorisant ce que réclament impérieusement les besoins de la santé publique, en permettant de ménager, pour toutes les classes et dans toutes les situations, les avantages de la salubrité, en rendant possibles aussi toutes les améliorations importantes que pourra réclamer l'intérêt général. — Elle est juste en excluant un privilège sans fondement, en attribuant à la masse des contribuables les bénéfices à recueillir, après avoir supporté les frais. — Elle offre, pour l'exercice de la faculté qu'elle accorde, toutes les garanties nécessaires. Elle ne présente aucun danger pour les droits légitimes à sauvegarder. Elle assure à la propriété qui subit le sacrifice une juste et complète indemnité. — Avec ces éléments il convient de l'adopter, comme la Chambre des Représentants n'a point hésité à le faire.

C'est, Messieurs, ce que les Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice ont l'honneur de vous proposer.

*Le Président,*

A.-E. GHELDOLF.

*Le Rapporteur,*

BARBANSON.