

JURISPRUDENCE COMMENTÉE

LES LIMITES CONSTITUTIONNELLES DU DROIT À LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE

par

David RENDERS

Assistant à l'Université Catholique de Louvain
Avocat au Barreau de Bruxelles

ARRÊT DE LA COUR D'ARBITRAGE

n° 9/97 du 5 mars 1997

MM. Melchior et De Grève, présidents, Mme Delruelle et M. Arts, juges-rapporteurs, MM. Martens, Cerexhe et Coremans.

I. COMPÉTENCES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL, DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS – RÈGLES RÉPARTITRICES DE COMPÉTENCE – DROIT TRANSITOIRE.

La validité d'une norme législative soumise au contrôle de la Cour d'arbitrage s'apprécie au regard des dispositions répartitrices de compétence en vigueur au moment de l'adoption de cette norme. Puisque la disposition entreprise a été adoptée le 22 janvier 1987, il convient d'examiner sa validité en tenant compte de la date de son adoption.

II. COMPÉTENCES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL, DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS – MATIÈRES RÉSERVÉES – POUVOIRS IMPLICITES.

Avant la modification de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993, les communautés et les régions n'étaient pas habilitées à user des pouvoirs implicites dans les matières que le Constituant réservait au législateur fédéral. Elles ne pouvaient y intervenir que moyennant l'autorisation spéciale et expresse des lois de réformes institutionnelles.

III. COMPÉTENCES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL, DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS – MATIÈRES RÉSERVÉES – EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Dans la matière réservée que constitue l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'article 79, §1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 autorise les communautés et les régions à fixer les cas dans

lesquels et les modalités selon lesquelles leur gouvernement respectif peut poursuivre une expropriation.

Toute expropriation doit néanmoins se faire dans le respect des procédures judiciaires établies par le législateur fédéral et dans le respect du principe de juste et préalable indemnité fixé par le Constituant.

IV. COMPÉTENCES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL, DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS – SITES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DÉSAFFECTÉS – RÉNOVATION – PROCÉDURE – INVALIDITÉ.

En Région wallonne, la procédure de rénovation d'un site d'activité économique désaffecté est régie par les articles 83 à 85 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Bien que cette procédure se présente comme une mesure d'exécution forcée d'une obligation légale à charge du propriétaire du site, elle poursuit le même but et aboutit aux mêmes effets qu'une procédure d'expropriation puisqu'elle prive le propriétaire contre son gré de sa propriété immobilière à l'initiative d'une autorité publique et qu'elle est justifiée par des raisons d'utilité publique, en l'espèce, la réalisation d'un bon aménagement du territoire par la rénovation d'un site d'activité économique désaffecté.

Dans l'exercice de leurs compétences en matière de rénovation des sites d'activité économique désaffectés, les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété. Toutefois, lorsqu'elles instaurent une procédure qui équivaut à une expropriation pour cause d'utilité publique, elles ne peuvent déroger aux procédures judiciaires fixées par la loi et au principe de la juste et préalable indemnité, comme c'est le cas en l'occurrence.

"En cause: les questions préjudicielles relatives à l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, posées par le président du tribunal de première instance de Liège.

.....

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par décision du 29 janvier 1996 en cause de la Région wallonne contre A. Lowie et I.-M. Gruszkow, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er février 1996, le président du tribunal de première instance de Liège a posé les questions préjudicielles suivantes:

«1. En organisant une procédure de dessaisissement forcé de la propriété d'un bien immobilier ne répondant pas au prescrit des lois des 17 avril 1835, 27 mai 1870 et 26 juillet 1962 relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, procédure faisant l'objet de l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, la Région wallonne n'excède-t-elle pas sa compétence au regard de l'article 79, paragraphe 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles?

2. En ne garantissant pas au propriétaire, privé de son droit de propriété sur les biens situés sur un site d'activité économique désaffecté, une juste et préalable indemnité conformément à l'article 16 de la Constitution, l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ne viole-t-il pas le principe d'égalité porté par les articles 10 et 11 de la Constitution, au regard de l'indemnisation juste et préalable dont bénéficient les propriétaires expropriés sur base des lois des 17 avril 1835, 27 mai 1870 et 26 juillet 1962 relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique?»

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 3 mars 1980, le site dit «Siège n° 8 à Cheratte» (Visé) a fait l'objet d'un arrêté ministériel de désaffectation. La destination du site a d'abord été fixée par arrêté du 2 septembre 1980 puis modifiée par arrêté du 29 août 1990. Ce dernier arrêté a été notifié aux propriétaires le 12 septembre 1990. Ceux-ci n'ont pas transmis dans le délai de nonante jours le programme et le calendrier des travaux qu'ils envisageaient d'exécuter conformément à la destination du site. Un tout dernier délai de quinze jours leur a été accordé le 14 février 1992.

En l'absence de réaction, la Région wallonne a considéré qu'il y avait refus d'exécuter les travaux de rénovation tel que prévu à l'article 83-1° du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

La Région wallonne a dès lors demandé, sur la base de l'article 84 de ce Code, après audition des propriétaires, l'autorisation de procéder à la vente publique des biens immobiliers compris dans le site à rénover.

Les époux Lowie-Gruszkow, propriétaires des biens en cause, ont contesté devant le président du tribunal la légalité des articles 83 à 87 du Code et ont demandé que soient posées à la Cour les questions préjudicielles rappelées plus haut.

.....

IV. *En droit*

.....

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. En matière de rénovation des sites d'activité économique désaffectés, à l'initiative des pouvoirs publics, l'article 83 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, dénommé ci-après «le Code wallon», dispose:

«A la demande de la Région wallonne, de la commune, d'une association de communes ou de la société de développement régional, il sera procédé conformément aux articles 84 à 87 lorsque:

1° aucune proposition n'a été formulée par les propriétaires ou les personnes visées à l'article 81, § 6;

2° il y a refus d'exécuter les travaux;

3° il y a désaccord sur le calendrier et le programme des travaux;

4° il y a arrêt des travaux durant une période de plus de trois mois qui ne peut être justifiée que par la force majeure;

5° il est constaté que les travaux ne sont pas conformes ou ne sont pas exécutés dans les délais prescrits.»

L'article 84, § 1er, dispose:

«§ 1er. Sur requête du Ministre, le président du tribunal de première instance, siégeant en référé, accorde l'autorisation de procéder à la vente publique des biens immobiliers compris dans le site.

Le propriétaire et le maître de l'ouvrage sont préalablement entendus.»

Quant à la première question préjudicielle, relative à la compétence matérielle des régions

B.2. A l'exception des mots «du Ministre» introduits par le décret de la Région wallonne du 4 mai 1995, la disposition figurant à l'article 84, § 1er, actuel, du Code wallon a été introduite par un décret du 22 janvier 1987 (article 4). Il y a donc lieu d'examiner la conformité de cette disposition litigieuse aux règles répartitrices de compétences en vigueur à cette date.

B.3. En application de l'article 107^{quater} (actuellement 39) de la Constitution, l'article 6, § 1er, I, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions la matière de la rénovation des sites d'activité économique désaffectés.

Au moment où la norme en cause a été adoptée, l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 disposait

cependant que «le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi».

Il en résultait que, sauf habilitation spéciale et expresse par les lois de réformes institutionnelles, le législateur décretaal pouvait régler les matières qui lui avaient été attribuées à la condition de ne pas empiéter sur les compétences réservées à la loi par la Constitution.

Avant la modification, par la loi spéciale du 16 juillet 1993, de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, la possibilité, donnée aux conseils par l'article 10 de cette dernière loi spéciale, de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne pouvait trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi.

B.4. Quoique l'article 11 de la Constitution (actuellement l'article 16) dispose que «nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité», les communautés et les régions ont été habilitées à intervenir dans cette matière par l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose:

«Sans préjudice du § 2, les gouvernements peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 [actuellement 16] de la Constitution.»

Cette disposition habilite donc les communautés et les régions à fixer, par décret, dans le respect des procédures judiciaires prévues par la loi fédérale et du principe de la juste et préalable indemnité, les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles les gouvernements des communautés et des régions peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique.

B.5.1. L'article 84 du Code wallon, objet de la question préjudicielle, fait partie du livre II, titre Ier, qui traite de la rénovation des sites d'activité économique désaffectés.

Un site désaffecté est «un ensemble de biens, principalement des immeubles bâtis ou non bâtis, qui ont été le siège d'une activité économique et dont le maintien dans leur état actuel est contraire au bon aménagement du territoire» (article 79, 1°). La rénovation est «la remise en état d'un site afin de permettre sa réaffectation ou de lui rendre une affectation» (article 79, 2°).

B.5.2. C'est le gouvernement de région qui décide de la désaffectation des sites d'activité économique, de leur rénovation et de leur destination (article 80, § 4). La rénovation peut être réalisée soit à l'initiative du propriétaire et par celui-ci (articles 81 et 82), soit à l'initiative d'une autorité publique mais par le propriétaire (articles

83 à 85), soit par les pouvoirs publics après expropriation (article 88).

B.6. Le Code wallon distingue la procédure d'expropriation, qui est appliquée lorsque les pouvoirs publics exécutent eux-mêmes les travaux de rénovation (article 88), et la procédure qui est suivie lorsque - les pouvoirs publics ayant seulement pris l'initiative de la rénovation - le propriétaire reste en défaut d'exécuter les travaux imposés. Cette dernière procédure, décrite aux articles 83 à 85, se présente comme une mesure d'exécution forcée d'une obligation légale à charge du propriétaire d'un site d'activité économique désaffecté. Elle poursuit toutefois le même but et aboutit aux mêmes effets qu'une procédure d'expropriation: elle prive le propriétaire contre son gré de sa propriété immobilière à l'initiative d'une autorité publique; elle est justifiée par des raisons d'utilité publique, en l'espèce, la réalisation d'un bon aménagement du territoire par la rénovation d'un site d'activité économique désaffecté.

B.7. Dans l'exercice de leurs compétences en matière de rénovation des sites d'activité économique désaffectés, les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété. Toutefois, lorsqu'elles instaurent une procédure qui équivaut à une expropriation pour cause d'utilité publique, elles ne peuvent déroger aux procédures judiciaires fixées par la loi, ni au principe de la juste et préalable indemnité.

En ce qu'il méconnaît cette double exigence, l'article 84 du Code wallon viole l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.8. Dès lors que la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution ne peut donner lieu à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu que celui qui résulte de la violation des règles de compétence, il n'y a pas lieu d'examiner la question.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit:

L'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine viole l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.....

OBSERVATIONS

I. - L'arrêt du 5 mars 1997 ¹ constitue l'une des nombreuses étapes d'une procédure de désaffecta-

¹ C.A., arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, *J.T.*, p. 386.

tion entamée, il y a dix-sept ans, à l'égard d'un site d'activité économique situé près de Visé. Comme il est de règle en Région wallonne, le propriétaire du site a, dans cette hypothèse, nonante jours à compter de la notification de l'arrêté établissant la destination nouvelle de celui-ci pour transmettre le programme et le calendrier des travaux qu'il envisage de mettre en chantier à cet effet ².

Dès lors qu'en l'espèce le propriétaire du site ³ ne respectait pas ces prescriptions, la Région wallonne considéra qu'il refusait d'exécuter les travaux de rénovation ⁴. Dans ces conditions, elle demanda au Président du Tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, de l'autoriser à procéder à la vente publique des biens compris dans le site, comme le permet l'article 84 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après: C.W.A.T.U.P.).

Devant la juridiction ainsi saisie, le propriétaire contesta toutefois la constitutionnalité de l'article 84. Il demanda au Président du Tribunal de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle à ce sujet. C'est qu'en organisant une procédure de désaisissement forcé de la propriété d'un bien immobilier, l'article 84 du C.W.A.T.U.P. violait, selon lui, l'article 79, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui autorise les communautés et les régions à poursuivre l'expropriation d'un bien pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixées par le décret ⁵, mais dans le respect des procédures judiciaires établies par la loi et conformément au principe de la *juste et préalable* indemnité.

II. – L'arrêt du 5 mars 1997 répond à cette question. La Cour d'arbitrage y précise que la disposition entreprise se présente «comme une mesure d'exécution forcée d'une obligation légale à charge du propriétaire d'un site d'activité économique désaffecté. [Cette disposition] poursuit toutefois le même but et aboutit aux mêmes effets qu'une procédure d'expropriation [puisqu'elle] prive le propriétaire contre son gré de sa propriété immobilière à l'initiative d'une autorité publique [et qu'elle] est justifiée par des raisons d'utilité publique, en l'espèce, la réalisation d'un bon aménagement du ter-

ritoire par la rénovation d'un site d'activité économique désaffecté» ⁶.

La Cour d'arbitrage constate cependant que si l'article 6, § 1er, I, 5°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 habilite les régions à organiser la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, l'article 16 de la Constitution réserve, de son côté, à l'État fédéral et à lui seul, le droit de priver quelqu'un de sa propriété dans les cas et de la manière que celui-ci détermine. Certes les communautés et les régions sont, elles aussi, autorisées à exproprier, mais pas à n'importe quelles conditions. L'expropriation doit être organisée dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi fédérale et conformément au principe constitutionnel de juste et préalable indemnité.

En conclusion, la Cour reconnaît que «dans l'exercice de leurs compétences en matière de rénovation des sites d'activité économique désaffectés, les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété» ⁷. Elle précise toutefois que «lorsqu'elles instaurent une procédure qui *équivaut* à une expropriation pour cause d'utilité publique», les régions «ne peuvent déroger aux procédures judiciaires fixées par la loi [et] au principe de la juste et préalable indemnité» ⁸. Ainsi l'article 84 du C.W.A.T.U.P. viole-t-il l'article 79, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles puisqu'il méconnaît cette double exigence.

III. – Faut-il s'étonner d'un tel raisonnement ? Assurément pas. La Cour d'arbitrage a toujours jugé que l'expropriation pour cause d'utilité publique constituait une matière réservée par le Constituant à l'État fédéral et que les communautés et les régions ne pouvaient y intervenir que moyennant l'habilitation spéciale et expresse d'une des lois de réformes institutionnelles ⁹. De même a-t-elle toujours considéré que puisque les lois de réformes institutionnelles autorisent seulement les exécutifs communautaires et régionaux à poursuivre l'expropriation d'un bien *dans les cas et selon les modalités* fixés par le décret ¹⁰, les *procédures* d'expropria-

² Art. 81 du C.W.A.T.U.P.

³ Bien qu'en l'espèce le site d'activité économique n'était pas la propriété d'une seule personne, le mot «propriétaire» est utilisé au singulier pour des facilités de lecture.

⁴ Art. 83, 2°, du C.W.A.T.U.P.

⁵ Voy. l'art. 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et l'art. 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁶ C.A., arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, B.6.

⁷ C.A., arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, B.7.

⁸ C.A., arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, B.7.

⁹ C.A., arrêt n° 3/89 du 2 février 1989, 2.B.2. et note, M. PÂQUES, «L'expropriation et la réforme institutionnelle», *Aménagement-Environnement*, 1989, pp. 75-77; C.A., arrêt n° 13/89 du 31 mai 1989, 2.B.2.; C.A., arrêt n° 14/89 du 31 mai 1989, 2.B.2.; C.A., arrêt n° 85/93 du 16 décembre 1993, B.1 et note P. BERCKX, «Bevoegdheid van de gemeenschappen/gewesten tot onteigening bij hoogdringende omstandigheden ten algemene nutte», *T.B.P.*, 1994, pp. 391-392.

¹⁰ Art. 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; art. 51 de la loi ordinaire du 31 décembre relative à l'organisation de la Communauté germanophone; art. 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

tion ressortissent, quant à elles, à la seule compétence de l'État fédéral ¹¹.

La Cour d'arbitrage ne s'est toutefois pas contentée de résoudre cette seule question en la matière.

Ainsi a-t-elle été amenée à s'intéresser à la qualité des autorités compétentes pour décréter l'expropriation. Sur ce plan, la réponse s'est précisée avec les années. S'il n'a jamais été contesté que l'État fédéral pouvait exproprier, l'on s'est, en revanche, demandé si les communautés, les régions, les provinces, les communes, les intercommunales et les organismes d'intérêt public le pouvaient également. La réponse de la Cour fut affirmative dans tous les cas ¹², à la condition pour les autorités subordonnées et les organismes d'intérêt public d'être mandatés pour ce faire dans le respect des règles répartitrices de compétence en matière de tutelle ¹³.

La Cour d'arbitrage a plus récemment été amenée à s'interroger sur la portée du concept de «juste et préalable indemnité» usité par le Constituant. Le caractère juste implique, selon elle, que l'indemnité corresponde «au montant à payer en vue d'acquiescer un immeuble ayant la même valeur que le bien dont est privé l'exproprié» ¹⁴. Le caractère préalable suppose, quant à lui, que l'exproprié la perçoive avant le transfert de possession ¹⁵.

Mais la haute juridiction a par dessus tout dû faire face à une multitude de questions préjudicielles posées à propos de la loi du 26 juillet 1962 «relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique» ¹⁶. Tantôt il s'agissait de comparer, sous l'angle de l'égalité et de la non-discrimination, les recours ouverts au

propriétaire et aux tiers intéressés, d'une part, aux autres tiers, de l'autre ¹⁷. Tantôt il s'agissait de se demander si les voies de recours respectivement ouvertes à l'expropriant et à l'exproprié étaient à ce point différentes qu'elles créaient une discrimination au détriment de l'exproprié ¹⁸. Tantôt encore il convenait de savoir si la procédure en révision des indemnités d'expropriation provisoires mue par l'autorité expropriante n'aboutissait pas une situation prosaïque par les articles 10 et 11 de la Constitution, l'indemnité définitive pouvant être inférieure à l'indemnité provisoire ¹⁹.

Dans ces nombreux cas, la Cour d'arbitrage a toujours déclaré valides les normes législatives soumises à son contrôle, en pratiquant au besoin le jeu de l'interprétation conforme ²⁰.

¹¹ *ibidem*. Sur la répartition des compétences en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, voy. l'étude très complète de M. PAQUES, «Les incidences de la réforme de l'Etat sur la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique», in G. BENOÎT, J. SAMBON et P. JADOUL, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruges, La Chartre, 1993, pp. 1-47.

¹² C.A., arrêt n° 65 et note L. BELVA, *J.T.*, 1988, p. 603; Y. LEJEUNE, «L'expropriation et la réforme de l'Etat», *Aménagement-Environnement*, 1986, p. 45; voy. égal. 3/89, 13/89 et 14/89 et 85/93, déjà cités. Voy. à cet égard M. VERDUSSEN et D. RENDERS, «Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage», *Aménagement-Environnement*, 1996/numéro spécial, p. 209.

¹³ C.A., arrêt n° 85/93, déjà cité. Voy. à cet égard F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 122; M. VERDUSSEN et D. RENDERS, *ibidem*, pp. 209-210.

¹⁴ Ainsi que l'exprime F. DELPÉRÉE, le mot «juste» implique aussi qu'«à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le comité d'acquisition, le montant de l'indemnité sera arrêté par un juge, en l'occurrence par le juge judiciaire» (*Droit constitutionnel*, t. 1er, Bruxelles, Larcier, 1987, p. 238).

¹⁵ C.A., arrêt n° 77/94 du 18 octobre 1994 et note P. VAN WAMBLINIS, «De onteigeningsprocedure van de wet van 26 juli 1962 schendt het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel niet», *T.B.P.*, 1995, pp. 82-83.

¹⁶ Voy. à ce propos F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, op. cit., pp. 122-127.

¹⁷ C.A., arrêt n° 42/90 du 21 décembre 1990 et note A. DAL, «Le régime du contrôle de légalité en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique», *J.L.M.B.*, 1991, pp. 362-368; J. GHYSELS, «De bevoegdheid van de Raad van State inzake onteigeningen. Het Arbitragehof als waarborg voor de eenvormige en grondwettige toepassing van de wet», *R.W.*, 1991, pp. 1294-1300; E. JACQUES, «Dits et non-dits à propos de la compétence du Conseil d'Etat en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique», *J.T.*, 1991, pp. 809-816; M. PAQUES, «Répercussions de la réforme de l'Etat en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (Compétences des institutions et recours juridictionnels)», *Aménagement-Environnement*, 1991, pp. 127-146; B. RENAULD, «De la compétence du Conseil d'Etat en matière d'expropriation», *Rev. not.*, 1992, p. 122; voy. égal. F. MAUSSON, «Le partage d'attributions entre le Conseil d'Etat et les juridictions de l'ordre judiciaire», in G. BENOÎT, J. SAMBON et P. JADOUL, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruges, La Chartre, 1993, p. 115. C.A., arrêt n° 57/92 du 14 juillet 1992 et note D. LAGASSE, *J.T.*, 1993, pp. 67-69; B. RENAULD, «Les compétences alternées du Conseil d'Etat et du juge de paix en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique», *Rev. not.*, 1993, pp. 20-38. C.A., arrêt n° 80/92 du 23 décembre 1992 et note P. VAN WAMBLINIS, «Geen ongelijke behandeling van eigenaars en van erden inzake hun onmogelijkheid om, ook na de aanvraag van de gerechterlijke fase van een onteigening, een annulatieverzoek bij de Raad van State in te dienen», *T.B.P.*, 1993, pp. 311-313. C.A., arrêts n° 51/95 du 22 juin 1995 et 66/95 du 28 septembre 1995 et note D. LAGASSE, «De la perte de compétence du Conseil d'Etat en cours de procédure en matière d'expropriation», *J.T.*, 1995, pp. 765 et 766; S. SUETENS, «Onteigeningen: justiciële vrede hersteld. Bis repetita placet», *R.W.*, 1995-1996, p. 392.

¹⁸ C.A., arrêt n° 47/93 du 17 juin 1993.

¹⁹ C.A., arrêt n° 77/94, déjà cité.

²⁰ C.A., arrêt n° 42/90, déjà cité. Jamais, en revanche, la Cour n'a eu à préciser le concept «d'utilité publique» (voy. sur cette notion G. VAN DEN ABEELE, «De draagwijdte van het begrip algemeen nut in art. 11 G.W.», *T.B.P.*, 1991, pp. 217-224). Il est vrai que sur ce plan, l'article 16 de la Constitution prête à peu de difficultés et que le contrôle opéré par la Cour d'arbitrage relativement à une telle notion pourrait apparaître délicat (*Comp.* à cet égard la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et son commentaire par G. COHEN-JONATHAN, *Aspects européens des droits fondamentaux*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 88; L. CONDORELLI, «L'article 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, in L. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Economica, 1995, pp. 988-990; M. VERDUSSEN et D. RENDERS, «Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire...», op. cit., p. 197).

IV. – L'arrêt du 5 mars 1997 apporte deux précisions supplémentaires à cette jurisprudence pourtant bien fournie.

La première est relative à la définition même du concept d'expropriation pour cause d'utilité publique. Jamais à notre sens, la haute juridiction n'avait eu à juger d'un cas où le transfert de propriété consécutif à l'application de la disposition entreprise pouvait profiter à un particulier plutôt qu'à une autorité publique. Or en l'espèce, la vente publique ordonnée sur la base de l'article 84 du C.W.A.T.U.P. autorise n'importe qui à y prendre part, fût-ce un particulier²¹. Malgré cette constatation, la Cour d'arbitrage n'hésite pas à considérer que la disposition entreprise constitue une expropriation pour cause d'utilité publique au sens de l'article 16 de la Constitution, rejoignant ainsi la conception de la doctrine majoritaire qui ne subordonne pas l'existence de l'expropriation au transfert de la propriété litigieuse en faveur de l'autorité expropriante²².

La seconde précision est, quant à elle, relative au caractère réservé de la matière de l'expropriation. La Cour d'arbitrage constate, en effet, que la disposition qui lui est déférée a été adoptée en 1987 et qu'il y a donc lieu d'en examiner la constitutionnalité au regard des règles répartitrices de compétence en vigueur à cette date²³. Or à cette date, l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 – fondement de la théorie des matières réservées – interdisait strictement aux communautés et aux régions de légiférer dans des matières qui en relevaient, fût-ce au bénéfice des pouvoirs implicites qui leurs étaient reconnus par l'article 10 de la loi spéciale²⁴. Depuis 1993, chacun sait toutefois que tel n'est plus le cas²⁵. Les communautés et les régions peuvent, à présent, légiférer dans le carcan des matières réservées par la voie des pouvoirs implicites

et ce, dans les conditions que l'on connaît : la matière réservée doit se prêter à un règlement différencié et l'incidence sur cette matière ne peut être que marginale²⁶.

Il ne veut pas dire pour autant que si l'article 84 du C.W.A.T.U.P. avait été adopté postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau régime des matières réservées, l'examen de constitutionnalité opéré par la haute juridiction eût nécessairement connu un sort différent. Outre qu'il appartient à la Cour d'arbitrage et à elle seule de vérifier si la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique se prête *effectivement* à un règlement différencié et si la nouvelle procédure d'expropriation contenue dans l'article 84 n'opère qu'une incidence *réellement* marginale sur cette matière²⁷, le principe de juste et préalable indemnité demeure, quant à lui, applicable sans restriction ce qui, à l'occasion d'une vente publique organisée sur la base de l'article 84, n'est assurément pas garanti : le prix adjugé sera toujours – ou presque – *différent* de la valeur du bien litigieux et il n'est en rien établi qu'il sera perçu *avant* le transfert de possession du site.

En conséquence, la Région wallonne ne saurait se contenter d'adopter *aujourd'hui* la même norme que celle déclarée invalide par la Cour dans la décision commentée.

V. – La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ne suffit toutefois pas à rendre compte de l'ensemble des limites constitutionnelles du droit à la propriété immobilière.

Il semble aujourd'hui acquis qu'en marge du régime juridique de l'expropriation de droit, la Cour d'arbitrage reconnaisse l'existence d'un régime d'expropriation de fait et d'un régime de réglementation publique des biens²⁸. Toutes les décisions qui en font état ne sont pas neuves, mais elles tendent à se multiplier depuis quelques mois.

²¹ Voy. F. HAUMONT, *L'Urbanisme, Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 460.

²² Voy. R. ANDERSEN et F. DELPÉRÉE, *Cours de droit administratif*, t. II, Louvain-la Neuve, U.C.L., 1996, pp. 133; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 363-369; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. Ier, Bruxelles, Larcier, 1987, pp. 235-239; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, Presses universitaires de l'U.Lg., 1978, p. 427; A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif*, Bruxelles, Story scientia, 1989, p. 193. *Contra*, M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 843, qui définit l'expropriation pour cause d'utilité publique de la façon suivante: «Dépossession d'un propriétaire au profit de la collectivité, l'expropriation ne peut s'effectuer que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité».

²³ C.A., arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, B.2.-B.3.

²⁴ C.A., arrêt n° 44 du 23 décembre 1987.

²⁵ Sur cette question voy. p. ex. R. ANDERSEN, «Les compétences», in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 157-159; M.-F. RIGAU, «Définir un système axiomatique de la répartition des compétences», *ibidem*, pp. 177-184; M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 942.

²⁶ C.A., arrêt n° 40/91 du 19 décembre 1991. A propos de cet arrêt, voy. F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, «Chronique de jurisprudence constitutionnelle - Belgique», *A.I.J.C.*, 1991, p. 441; P. GILLIAUX, «Aperçu des méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences», in *Présence des droits de l'homme en droit public, Mélanges offerts à J. VELU*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1045. Voy. égal. C.A., arrêt n° 4/93 du 21 janvier 1993 et note P. BERCKX, «Bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming», *T.B.P.*, 1993, pp. 301-304; M. PREUMONT, «Annulation partielle du décret de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse», *J.P.*, 1993, n° 235, pp. 27-31 et n° 236, pp. 20-24. Sur cet arrêt, voy. égal. F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, «La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1993», *R.B.D.C.*, 1994, p. 196.

²⁷ A ce propos, voy. M. PÂQUES, «Les incidences de la réforme de l'État...», *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁸ Voy. à cet égard R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, Bruxelles, Story scientia, 1995, p. 147; F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, *op. cit.*, 1996, p. 121.

Dans un arrêt du 24 juin 1993 ²⁹, la Cour devait examiner la constitutionnalité du décret de la Région flamande du 3 mars 1976 «régulant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux».

A cette occasion, elle indique que «l'établissement, par une disposition légale ou en vertu d'une telle disposition, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt public ne confère pas en principe un droit à une indemnité au propriétaire du fonds servant» ³⁰. Elle précise aussi que lorsque la réglementation de l'usage de la propriété est à ce point restrictive qu'elle peut être considérée comme une expropriation *de facto*, il peut apparaître souhaitable que le législateur déroge au principe de la non-indemnisation ³¹.

Dans un arrêt du 6 juin 1995 ³², la haute juridiction avait à vérifier le caractère constitutionnel de la règle abrogatoire de la règle dite «du comblement». Cette règle – établie par l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 «relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan et des plans de secteur» – permettait aux propriétaires de terrains frappés d'une interdiction de construire en vertu du plan de secteur de déroger au régime d'interdiction moyennant la réunion de certaines conditions.

Après examen, la Cour juge cependant que dans la mesure où les terrains pour lesquels l'application de la règle du comblement pouvait être demandée avant l'entrée en vigueur de la règle abrogatoire étaient «par définition des terrains qui, en vertu du plan de secteur, n'entraient pas en ligne de compte pour la construction ou le lotissement, il n'était possible de bâtir ou de lotir que si l'autorité octroyant les permis accordait une dérogation, ce qu'elle ne pouvait faire [...] qu'exceptionnellement et moyennant le respect de conditions très précises» ³³. On ne saurait dès lors prétendre que l'abrogation de [cette règle] contient une restriction au droit de propriété équivalent à une expropriation, de sorte que même sans indemnité compensatoire, cette abrogation n'est pas inconstitutionnelle.

²⁹ C.A., arrêt n° 50/93 du 24 juin 1993 et note A.-M. DRAYE, «De bescherming van stads- en dorpsgezichten en van landschappen in het Vlaams Gewest», *Tijds. voor Milieurecht*, 1993, pp. 315-317. Voy. égal. M. PÂQUES, «Égalité et non discrimination, urbanisme et environnement», *Aménagement-Environnement*, 1996/4, pp. 256-275.

³⁰ C.A., arrêt n° 50/93, B.6.

³¹ C.A., arrêt n° 50/93, B.6.

³² C.A., arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995 et note R. VEKEMAN, «De afschaffing van de opvullingsregel», *Tijds. voor Milieurecht*, 1993, pp. 315 à 317. Voy. égal. F. DELPÉRIE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, op. cit., Bruxelles, Larcier, p. 121; M. PÂQUES, «Égalité et non-discrimination, urbanisme et environnement», op. cit., pp. 256-275; M. VERDUSSEN et D. RENDERS, «Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire», op. cit., pp. 211-212.

³³ C.A., arrêt n° 40/95, B.11.5.

Un troisième arrêt doit être recensé, lui aussi daté du 6 juin 1995 ³⁴. Il est relatif au régime de protection des dunes côtières organisé par les décrets de la Région flamande des 14 juillet 1993 et 26 janvier 1994 que la Cour d'arbitrage avait à examiner notamment dans la mesure où ils instituaient un régime d'interdiction temporaire de bâtir dans les zones de dunes protégées et dans les zones agricoles ayant une importance pour les dunes.

Au vu du contenu de ces décrets, la haute juridiction considère cependant que «la limitation temporaire du droit de propriété qui découle des dispositions attaquées ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution» ³⁵.

Le quatrième arrêt, du 27 mars 1996 ³⁶, s'inscrit précisément dans le sillage de cette décision. Le régime d'indemnisation des interdictions temporaires de bâtir dans les zones de dunes protégées et dans les zones agricoles ayant une importance pour les dunes fut modifié entre temps de sorte que sa constitutionnalité fut, elle aussi, mise en doute. Des particuliers estimaient, en effet, que l'interdiction de bâtir dans ces zones constituait une «quasi-expropriation» et ne pouvait dès lors être imposée sans juste et préalable indemnité.

A l'analyse, la Cour d'arbitrage répond que cette interdiction de bâtir constitue une simple limitation de la jouissance du droit de propriété. «Elle n'est pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un transfert de propriété, en sorte que le législateur décretaal n'était pas tenu de prévoir la juste et préalable indemnité imposée par cette disposition constitutionnelle. [Elle] ne peut pas davantage être considérée comme une privation de propriété au sens de l'article 1er, alinéa 1er, du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'elle ne comporte aucunement une dépossession» ³⁷. La Cour ajoute que «c'est au législateur compétent qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une limitation du droit de propriété peut donner lieu à une indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée, sous réserve du droit de contrôle exercé par la Cour quant au caractère raisonnable et pro-

³⁴ C.A., arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995 et note P.-J. DEFOORT, «Het duinendecreet: een 'vlugge en doeltreffende', en nu ook geoorloofde natuurbescherming», *Tijds. voor Milieurecht*, 1995, p. 399. Voy. égal. M. PÂQUES, «Égalité et non-discrimination, urbanisme et environnement», op. cit., pp. 256-275; M. VERDUSSEN et D. RENDERS, «Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire...», op. cit., pp. 213-214.

³⁵ C.A., arrêt n° 41/95, B.4.2.

³⁶ C.A., arrêt n° 24/96 du 27 mars 1996. Voy. à cet égard M. VERDUSSEN et D. RENDERS, «Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire...», op. cit., pp. 213-214.

³⁷ C.A., arrêt n° 24/96, B.7.3.

portionné de la mesure prise»³⁸. A cet égard, la Cour constate que le régime d'indemnisation prévu par le décret entrepris correspond au régime de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 «organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme», applicable dans des situations comparables. Dès lors que ces régimes prévoient une indemnisation équivalente à quatre-vingt pour cent de la valeur du bien, la Cour en conclut que le législateur décretaal n'a pris «ni une mesure manifestement disproportionnée au but poursuivi par lui, ni une mesure qui puisse être considérée comme une atteinte illicite au droit de propriété, selon l'article 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme»³⁹, puisque «la diminution de valeur à concurrence de vingt pour cent doit être acceptée sans indemnité»⁴⁰.

Enfin, il convient de faire état d'un arrêt du 7 novembre 1996 quant à lui relatif à des servitudes légales d'utilité publique établies au profit de sociétés d'épuration d'eaux⁴¹.

Au regard du régime juridique auquel les servitudes sont astreintes, la Cour d'arbitrage relève que le droit accordé aux sociétés précitées d'établir des installations sous, sur ou au-dessus de terrains privés «implique une limitation du droit de propriété des propriétaires desdits terrains. Il ne constitue cependant pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, étant donné que la propriété n'est pas transférée, de sorte que le législateur décretaal n'était pas tenu de prévoir la juste et préalable indemnité imposée par cette disposition constitutionnelle. Ce droit ne peut pas davantage être considéré, au regard de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, comme une privation de propriété, mais doit être considéré comme une réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général»⁴².

VI. – A la lumière des développements jurisprudentiels ainsi rapportés, trois restrictions au droit à la propriété immobilière apparaissent recevoir une mise en oeuvre de la part de la Cour d'arbitrage.

Il y a d'abord l'expropriation pour cause d'utilité publique qui – on l'a vu – est reconnue de longue date par la haute juridiction. Il faut dire qu'à cet égard, l'article 16 de la Constitution est aussi clair que précis, de sorte que le travail de la Cour consiste davantage à mesurer les intérêts respectifs de l'expropriant et de l'exproprié sur des points particuliers de procédure.

L'expropriation *de facto* est elle aussi aujourd'hui présente dans les arrêts de la Cour, même si c'est plus timidement. On notera à cet égard que la restriction du droit de propriété doit être particulièrement marquée pour que la haute juridiction y voie une véritable expropriation puisqu'on rappellera que l'interdiction de faire usage de la règle du comblement ou celle de construire dans des zones de dunes protégées ne sont pas à ce point restrictives qu'elles aboutissent à exproprier l'intéressé. On précisera, par ailleurs, que la Cour ne juge malheureusement pas indispensable que l'expropriation *de facto* soit accompagnée d'une indemnité, mais qu'elle se contente de juger raisonnablement justifié qu'une indemnité soit prévue dans le cas d'une telle expropriation et pas dans celui d'une simple restriction⁴³.

Il y a enfin la réglementation publique des biens conformément à l'intérêt général qui trouve de plus en plus largement sa place dans la jurisprudence de la haute juridiction constitutionnelle. Que ce soit le régime de protection des dunes côtières⁴⁴ ou celui des servitudes légales d'utilité publique⁴⁵, leur constitutionnalité n'est pas subordonnée à l'obtention d'une indemnité compensatoire en faveur du propriétaire du fonds servant. Il s'agira seulement pour la Cour d'arbitrage de procéder à la mise en balance des intérêts de chacune des parties pour vérifier si le régime de restriction dont l'examen lui est soumis est ou non proportionné à l'objectif poursuivi.

VII. – En organisant un régime de droit à la propriété immobilière, la Cour d'arbitrage rejoint la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui reconnaît également l'existence des trois types de restrictions ainsi recensées. Elle les étend, du reste, au droit à la propriété mobilière ce qui, s'agissant de la Cour d'arbitrage, mériterait une étude à part entière.

Dans la mesure où les jurisprudences respectives de ces deux juridictions viennent à connaître d'importantes similitudes, ne convient-il pas de se demander si le travail fourni par la Cour d'arbitrage ne crée pas de double emploi avec le mécanisme consacré en droit belge par l'arrêt *Le Ski*, qui consiste à écarter d'application la norme législative contraire à la norme internationale ayant effet direct dans l'ordre juridique interne⁴⁶?

C'est qu'à y regarder de plus près, la juridiction constitutionnelle assure, à travers le prisme de l'égalité et de la non-discrimination, le respect des nor-

³⁸ C.A., arrêt n° 24/96, B.7.5.

³⁹ C.A., arrêt n° 24/96, B.7.5.

⁴⁰ C.A., arrêt n° 24/96, B.7.5.

⁴¹ C.A., arrêt n° 63/96 du 7 novembre 1996.

⁴² C.A., arrêt n° 63/96, B.3.

⁴³ C.A., arrêt n° 50/93, B.6.

⁴⁴ C.A., arrêts n° 41/95 et 24/96.

⁴⁵ C.A., arrêt n° 63/96.

⁴⁶ Cass., 27 mai 1971, *J.T.*, 1971, p. 464 et les conclusions du Procureur général W.J. GANSHOF van der MEERSCH; Sur cet arrêt voy. P. PESCATORE, «Note d'observations sous l'arrêt *Le Ski*», *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 579.

mes conventionnelles directement applicables par les normes législatives soumises à son contrôle.

Le double emploi ainsi relevé n'existe toutefois pas dans tous les cas où la haute juridiction exerce son contrôle de cette façon. L'on sait, en effet, que s'agissant du contentieux de l'annulation, aucun juge n'intervient préalablement à la saisine de la Cour, de sorte que son examen de constitutionnalité est le premier – et le dernier – du genre.

Et même lorsqu'il fait double emploi – comme au contentieux de la question préjudicielle – il n'est pas

pour autant inutile puisque le juge qui pose la question n'a, par hypothèse, pas écarté d'application la norme législative qui se présente à lui ⁴⁷.

⁴⁷ En outre, les effets d'une déclaration d'invalidité sont plus étendus que ceux qui sont liés au refus d'application, étant donné que l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage oblige les autres juges à se conformer à l'arrêt ainsi rendu, sauf à reposer à la Cour une nouvelle question préjudicielles. Pareils effets ne se retrouvent pas lorsque le juge pratique le refus d'application consacré par l'arrêt *Le Ski*.