

LES COMPETENCES DES REGIONS EN MATIERE D'EXPROPRIATION. L'ARRET DE LA COUR DE CASSATION DU 20 FEVRIER 1986. NOTE DE MONSIEUR YVES LEJEUNE "L'EXPROPRIATION ET LA REFORME DE L'ETAT"

C.D.N. n° 506.17 - 873 - 12

Nous publions ci-après un important arrêt de la Cour de Cassation qui définit les attributions des exécutifs régionaux en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans le cadre de la législation en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Une note de M. Y. Lejeune, chargé d'enseignement à l'Université Catholique de Louvain, commente cet arrêt.

L'arrêt et la note ont été publiés par la revue trimestrielle du SERES, "Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier (1986, n° 2, juin). Nous remercions l'auteur de la note, et le rédacteur en chef de cette revue, M. F. Haumont, d'avoir accepté que le "Mouvement Communal" reproduise ces textes.

Par ailleurs, nous signalons que l'Union, soucieuse des difficultés politiques que cette jurisprudence est susceptible de provoquer, s'en est inquiétée auprès du Premier Ministre, qui lui a répondu ce qui suit :

"J'ai bien reçu votre lettre du 6 février dernier concernant la problématique en matière d'expropriation qui se pose suite à l'arrêt de la Cour de Cassation du 20 février 1986.

Le Comité de concertation Gouvernement-Exécutifs s'est penché sur ce problème de compétence au cours de ses réunions du 7 octobre et du 4 novembre 1986.

Le Comité de concertation a décidé de soumettre un projet de loi et de décret à l'avis de la section législation du Conseil d'Etat, et ce en vue de trouver une solution aux problèmes qui se posent actuellement en matière communautaire et régionale se rapportant aux expropriations à réaliser par les autorités autres que l'Exécutif.

Dès que nous connaissons l'avis du Conseil d'Etat il fera l'objet d'une étude au sein d'un groupe de travail qui proposera ensuite la solution la plus adéquate".

TEXTE DE L'ARRET

La Cour,

Vu le jugement attaqué, rendu le 28 septembre 1983 par le tribunal de première instance de Mons, statuant en degré d'appel;

Sur le moyen pris de la violation des articles 11, 26bis, 29, 67, 78, 107quater de la Constitution, 1^{er}, § 3, 6, § 1^{er}, 1, 1^o et 2^o, 19, 20, 22, 68, 74, 78, 83, 84, 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, 1^{er}, 3, 7 de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique, 1^{er}, 8 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 27 janvier 1982 portant règlement du fonctionnement de

l'Exécutif régional wallon, 5 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 mars 1982 fixant la répartition des compétences entre les ministres, membres de l'exécutif, et 2 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 avril 1982 réglant la signature des actes de l'exécutif,

en ce que, saisi de l'appel interjeté par la demanderesse contre le jugement du 26 avril 1983 du juge de paix du canton d'Enghien qui avait déclaré non recevables à défaut d'observation des formalités légales les actions introduites par la demanderesse contre les défendeurs tendant à l'expropriation pour cause d'utilité

publique conformément aux dispositions de la loi du 26 juillet 1962 de parcelles nécessaires à la réalisation de travaux d'alignement de voirie, et ce sur la base d'un arrêté du 1^{er} octobre 1982 du ministre des Technologies nouvelles et des petites et moyennes entreprises, de l'aménagement du territoire et de la forêt pour la Région wallonne, ledit ministre agissant par délégation de l'Exécutif régional wallon, le jugement attaqué, par confirmation de la décision a quo, décide «qu'à défaut d'un acte du Roi, la procédure spéciale prévue par la loi du 26 juillet 1962 n'a pas été suivie et spécialement qu'il y a eu violation de l'article 1^{er} de cette loi», aux motifs, *d'une part*, que la loi du 26 juillet 1962 «n'a pas été modifiée par décret postérieur au transfert à la région des matières relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire»; que la loi du 8 août 1980 en son article 83, § 1^{er}, 1^o, «envisage donc expressément la possibilité pour le Roi de prendre des arrêtés dans les matières régionalisées, la délibération sur le projet de semblables arrêtés royaux appartenant alors à l'Exécutif régional;... que la loi du 26 juillet 1962... pouvait donc recevoir application, spécialement en son article 1^{er} qui prévoit la constatation par le Roi de la nécessité d'une prise de possession immédiate; ...qu'aucun acte n'émanant pas du Roi ne pouvait lui être substitué» et, *d'autre part*, quant à la validité de la délégation consentie par l'Exécutif régional wallon au ministre dont émane l'arrêté litigieux du 1^{er} octobre 1982, que les délégations permises par les articles 69 et 74 de la loi du 8 août 1980 «ne peuvent viser que les pouvoirs que possède l'exécutif et non ceux qui appartiennent au Roi; que l'exécutif n'avait d'autre pouvoir en la matière d'expropriation d'extrême urgence que celui de 'délibérer sur un projet d'arrêté royal' relatif à la constatation prévue à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1962, conformément à l'article 83, § 1^{er}, de la loi du 8 août 1980; que l'article 8 de l'arrêté de l'exécutif du 27 janvier 1982 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif régional wallon n'a pu déléguer en cette matière d'expropriation d'extrême urgence que ce pouvoir de 'délibérer sur un projet d'arrêté royal' et non de prendre un arrêté que l'exécutif lui-même ne pouvait prendre;... que si cet article 8 devait être considéré comme impliquant le pouvoir de déléguer à un ministre n'importe quelle partie du pouvoir exécutif, il serait illégal dans la mesure où il déléguerait un pouvoir qui appartient en propre au Roi...» et enfin «que l'interdiction de délégation dans le système de la loi du 26 juillet 1962 n'est pas douteuse; la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique est d'ordre public; la prise de possession immédiate d'un bien est un acte particulièrement grave qui justifie la solennité de l'arrêté royal et des constatations extrêmement précises sur le caractère indispensable de cette mesure; que l'on n'a jamais imaginé avant la création des régions et de leurs exécutifs que cette garantie importante puisse être éludée par le procédé de la délégation; que rien ne permet de croire que l'on puisse supprimer cette garantie par le fait que la matière est régionalisée alors que la loi n'a pas changé; que le bon fonctionnement des communautés et des régions n'exige pas semblables entorses à la protection d'un droit individuel protégé par l'article 11 de la Constitution»,

alors que, en vertu des articles 1^{er} et 6 de la loi du 8 août 1980 prise en exécution de l'article 107^{quater} de la Constitution, le Conseil régional wallon et l'Exécutif régional wallon sont compétents pour régler notamment l'aménagement du territoire, comportant l'urbanisme et l'aménagement du territoire et les plans

d'alignement de la voirie communale; la loi du 8 août 1980 a attribué à la Région wallonne un pouvoir décentralisé dans les matières visées aux articles 6 à 11, sans préjudice des compétences réservées par la Constitution à la loi, et un pouvoir exécutif; ce pouvoir exécutif, exercé par l'Exécutif régional wallon, comporte, outre le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets du Conseil régional wallon (article 20 de la loi du 8 août 1980), les pouvoirs que lui attribuent formellement la Constitution, les lois et décrets portés en vertu de celle-ci (article 78 de la même loi); avant le premier renouvellement intégral des Chambres législatives suivant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980, intervenu en 1981, ce pouvoir exécutif était exercé au sein du gouvernement national (article 66) et par la voie d'arrêtés royaux (article 85); postérieurement audit renouvellement, ce pouvoir exécutif de la Région wallonne est exercé par un Exécutif régional wallon autonome agissant par voie d'arrêtés; sous réserve des processus de concertation prévus par la loi elle-même, les pouvoirs et compétences attribués aux régions sont exclusifs et non concurrents avec les pouvoirs et compétences des autorités nationales; le principe d'autonomie consacré par la loi du 8 août 1980 exclut que le Roi puisse postérieurement au renouvellement des Chambres législatives de 1981 trouver, notamment dans l'article 83, § 1^{er}, le pouvoir d'édicter un arrêté royal dans une matière qui relève de la compétence de la Région; l'Exécutif régional wallon exerce ainsi pour la Région wallonne et dans les matières visées aux articles 6 à 11 de la loi du 8 août 1980, les pouvoirs antérieurement exercés par le Roi en vertu de l'article 67 et des lois particulières visées à l'article 78 de la Constitution; l'Exécutif régional wallon a dès lors compétence en matière d'alignement de voirie communale pour, conformément aux articles 1^{er} et 3 de la loi du 26 juillet 1962, constater que la prise de possession immédiate est indispensable pour cause d'utilité publique et autoriser à poursuivre l'expropriation conformément aux dispositions de ladite loi; si la loi du 26 juillet 1962 n'envisage pas que le Roi puisse déléguer son pouvoir, par contre le droit d'accorder délégation de ses pouvoirs est expressément reconnu à l'Exécutif régional wallon par l'article 74, 2^o, de la loi du 8 août 1980; en vertu de l'article 8 de l'arrêté de l'exécutif du 27 janvier 1982, les ministres, membres de l'exécutif, ont reçu délégation pour appliquer les lois, décrets, règlements et circulaires dans les matières qui leur sont respectivement attribuées; en vertu de l'article 5 de l'arrêté de l'exécutif du 12 mars 1982, M. Melchior WATHELET, ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'aménagement du territoire et de la forêt pour la Région wallonne s'est vu attribuer la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; en conséquence, constatant que la prise de possession immédiate des biens immeubles appartenant aux défendeurs et figurés au plan annexé est indispensable pour cause d'utilité publique et autorisant la demanderesse à en poursuivre l'expropriation conformément aux dispositions de la loi du 26 juillet 1962, l'arrêté du 1^{er} octobre 1982 émanant du ministre Melchior WATHELET, membre de l'Exécutif régional wallon, agissant en vertu de la délégation conférée par l'Exécutif lui-même, remplace valablement l'arrêté royal prévu par la loi du 26 juillet 1962 qui doit être considérée comme implicitement modifiée sur ce point par la loi du 8 août 1980, s'agissant d'une expropriation en matière d'alignement de voirie communale en région wallonne; le jugement attaqué, qui déboute la de-

manderesse de sa demande à défaut de production d'un arrêté royal et à défaut pour l'Exécutif régional wallon d'avoir pu déléguer au ministre Melchior WATHELET précité un pouvoir qui appartiendrait en propre au Roi, viole toutes les dispositions constitutionnelles et légales visées au moyen :

Attendu qu'en application des articles 26*bis* et 107*quater* de la Constitution, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit en son article 1^{er}, § 3, qu'il y a pour la Région wallonne un conseil et un exécutif, ci-après dénommés «le Conseil régional wallon» et l'«Exécutif régional wallon», qui sont compétents dans cette région pour les matières visées aux susdites dispositions constitutionnelles, et précise, en son article 6, § 1^{er}, quelles sont ces matières;

Attendu qu'en vertu des articles 1, § 3, et 6, § 1^{er}, I, 1^o et 2^o, 19, 20 et 78 de cette loi, le Conseil régional wallon et l'Exécutif régional wallon sont compétents dans la région wallonne notamment pour les matières concernant l'urbanisme, l'aménagement du territoire et les plans d'alignement de la voirie communale; que des travaux préparatoires de cette loi et, en particulier, de l'exposé des motifs du projet à l'origine de celle-ci, il ressort que, suivant la volonté du législateur, pour l'application de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o et 2^o, ces matières n'englobent celles des expropriations que pour autant qu'il s'agisse d'expropriations poursuivies par l'Exécutif régional wallon dans les limites prévues par l'article 79 de la loi; que, par cette dernière disposition ainsi que par l'article 51 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983, le législateur national a entendu uniquement autoriser l'Exécutif régional wallon, l'Exécutif de la Communauté française, l'Exécutif de la Communauté germanophone et l'Exécutif flamand à poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique, c'est-à-dire à y procéder, dans les cas et selon les modalités fixées 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 de la Constitution; que l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o et 2^o, de la loi du 8 août 1980 ne saurait être interprété comme ayant rendu le Conseil régional wallon et l'Exécutif régional wallon compétents dans les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que cet exécutif, et notamment par des communes;

Attendu que, par ailleurs, si le pouvoir décrétoal de la Région wallonne peut régler les matières visées à l'article 6 de la loi du 8 août 1980, et, en vertu de l'article 10 de cette loi, prendre des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles il n'est pas compétent dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de ses compétences, c'est, comme le précise l'article 19, § 1^{er}, de la même loi, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi et, partant, sans préjudice des compétences que l'article 11 de la Constitution réserve au législateur national;

Attendu qu'en conséquence, dans le système de la loi du 8 août 1980, les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs visés par les articles 79 de la loi précitée et 51 de la loi du 31 décembre 1983, et notamment par des communes, continuent à relever du législateur national et du Roi;

qu'en l'espèce, ni l'Exécutif régional wallon ni l'un de ses membres n'étaient compétents pour, en exécution de l'article 1^{er} de la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique contenue dans l'article 5 de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes, constater que la prise de possession immédiate des parcelles appartenant aux défendeurs était indispensable pour cause d'utilité publique et autoriser la demanderesse à poursuivre l'expropriation conformément à ladite loi; ¹

Attendu que, à supposer fondés les griefs formulés par le moyen ou certains d'entre eux, le dispositif du jugement, qui décide qu'à défaut d'un arrêté royal la procédure spéciale prévue par la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pas été suivie et spécialement qu'il y a eu violation de l'article 1^{er} de cette loi, demeurerait légalement justifié;

Que le moyen ne peut être accueilli;

PAR CES MOTIFS,
Rejette le pourvoi.
(...)

OBSERVATIONS : L'EXPROPRIATION ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Un coup de tonnerre dans un ciel bleu. C'est l'impression que laisse la lecture de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 20 février 1986. Un arrêt qu'il est bien difficile d'approuver, tant il s'écarte de l'économie générale de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Un arrêt qui ne simplifie pas la tâche, déjà lourde, de ceux qui ont à traduire dans la réalité quotidienne le partage complexe des compétences législatives et gouvernementales entre l'Etat, ses communautés et ses régions.

Pour le gouvernement national, pour les exécutifs communautaires et régionaux, pour les fonctionnaires des comités d'acquisition d'immeubles, la cause était entendue : depuis décembre 1981 ⁽¹⁾, les exécutifs pouvaient non seulement procéder, dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, à des expropriations pour cause d'utilité publique ⁽²⁾, mais encore autoriser des personnes de droit public décentralisées à poursuivre elles-mêmes des expropriations dans les mêmes matières et constater que la prise de possession immédiate de l'immeuble dont

(1) A la suite du renouvellement intégral des Chambres législatives.

(2) Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les exécutifs des communautés française et flamande exercent cette prérogative, chacun pour ce qui le concerne, «uniquement dans les matières culturelles» (loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 79, § 2). Voy. par exemple deux arrêts de l'Exécutif flamand du 20 octobre 1982 (*M.B.*, 7 janvier 1983, p. 133).

l'expropriation avait été décidée était indispensable pour cause d'utilité publique.⁽³⁾

La Cour de cassation vient de condamner cette pratique constante. Par son arrêt n° 7.230 du 20 février 1986, elle dénie à un membre de l'Exécutif régional wallon – celui-ci ayant accordé délégation à celui-là – le droit d'autoriser une commune du sud du pays à poursuivre l'expropriation de parcelles nécessaires à la réalisation de travaux d'alignement de voirie vicinale, alors que les plans d'alignement de la voirie communale sont une matière régionale en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. La Cour considère en effet que «dans le système de la loi du 8 août 1980, les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies... par des communes, continuent à relever du législateur national et du Roi».

La portée de l'arrêt dépasse cependant de loin la détermination de l'autorité appelée à approuver les plans communaux d'alignement et d'expropriation. C'est une décision de principe que la Cour de cassation a entendu rendre. Elle en a étendu la portée à tous les exécutifs, en ce compris l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif de la Communauté germanophone, et à toutes «les matières relatives aux expropriations... poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs visés par les articles 79 de la loi [spéciale du 8 août 1980] et 51 de la loi du 31 décembre 1983» de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.⁽⁴⁾

Un exposé circonstancié des faits (section I) permettra de montrer que la décision de la Cour repose à la fois sur une interprétation restrictive du pouvoir d'exproprier inclus dans les chefs de compétence «aménagement du territoire, urbanisme et plans d'alignement de la voirie communale» (section III), sur une interprétation extensive des compétences que la Constitution ainsi que la loi spéciale réservent au législateur national (section IV) et sur une interprétation textuelle de la disposition légale qui consacre les fameux «pouvoirs implicites» des communautés et des régions (section V). La Cour écarte de la sorte la compétence de principe qu'elle reconnaît au conseil régional et à l'exécutif régional, dans la région, pour les matières régionales (section II).

I. (LES FAITS)

Le 29 décembre 1981, le conseil communal de la commune de Silly adopte un plan d'alignement et d'expropriation pour les chemins vicinaux de grande communication n°s 28 et 27 à Hoves et sollicite l'autorisation de recourir, eu égard à la nécessité d'une prise en possession rapide de certaines parcelles, à l'application des dispositions de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

A) La phase administrative

La partie du dispositif de cette délibération ayant trait au chemin vicinal lui-même doit faire l'objet d'une décision de la députation permanente, en vertu de l'article 28 de la loi du 10 avril 1841. Mais, comme toutes les délibérations de conseils communaux relatives aux «acquisitions... qui ont pour objet des biens ou droits immobiliers» dont «la valeur n'excède pas 100.000 francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire», la décision du conseil communal de Silly doit, du moins à cette époque⁽⁵⁾, être éga-

lement soumise «à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du Roi», conformément à l'article 76, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi communale.⁽⁶⁾

Cependant, l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1980, confie aux autorités régionales «l'exercice de la tutelle administrative sur... les communes... en ce qui concerne... toute forme de tutelle instituée par la loi communale».⁽⁷⁾ Sans doute le Roi a-t-il conservé, aussi longtemps que les exécutifs n'ont pas été élus par les conseils en leur sein, le droit de prendre lui-même de tels arrêtés d'approbation ou d'improbation préalablement délibérés en exécutif régional.⁽⁸⁾ Mais depuis que les exécutifs ne sont plus «enclavés» dans le gouvernement national⁽⁹⁾, ils exercent eux-mêmes le pouvoir exécutif dans leur communauté ou dans leur région.⁽¹⁰⁾ Quoique la loi spéciale ne contienne aucune disposition réglant le transfert des attributions du Roi aux autorités régionales dans les

(3) Voy., parmi un grand nombre de décisions, les arrêtés du ministre wallon de l'Aménagement du territoire, des 5, 7 et 14 avril 1982, approuvant des plans d'expropriation adoptés par les communes de Grez-Doiceau, Huy, Frasnes, Beauraing, Incourt et Rixensart (*M.B.*, 12 mai 1982, p. 3785 et 3786); l'arrêté du ministre communautaire flamand de l'Aménagement du territoire, du 25 novembre 1982, approuvant un plan d'expropriation dressé par la commune de Ranst (*M.B.*, 7 janvier 1983, p. 134, *in fine*); les arrêtés flamands des 15 novembre et 30 novembre 1984 décrétant qu'il y a lieu de faire application de la procédure d'extrême urgence à des expropriations poursuivies en Flandre par la Société nationale du Logement (*M.B.*, 19 décembre 1984, p. 15879); etc.

(4) L'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 rend applicable à l'Exécutif de la Communauté germanophone – institué par l'article 59^{ter} de la Constitution (remplacé le 1^{er} juin 1983) – l'article 79, §§ 1^{er} et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(5) Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales (1^{er} janvier 1985), semblables délibérations ne sont plus soumises à la double tutelle spéciale d'avis et d'approbation (art. 2, 2^o). Seule la tutelle générale de suspension et d'annulation peut désormais s'exercer à leur endroit.

(6) Sans préjudice de l'A.R. du 14 août 1933 (confirmé par la loi du 16 juin 1947) qui a permis au Roi de confier au gouverneur de province, par l'A.R. du 6 décembre 1974 (al. 2, 5^o), le pouvoir d'approbation en matière d'acquisitions dont la valeur n'excède pas 1.000.000 de francs ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaire, sans dépasser 5.000.000 de francs.

(7) Il s'agit de la tutelle dite «ordinaire» et qui serait mieux dénommée «tutelle de droit commun» sur les collectivités locales.

(8) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 23 et 83, § 1^{er}, 1^o, combinés.

(9) Depuis le renouvellement intégral des Chambres consécutif aux élections législatives du 8 novembre 1981, les présidents et les membres des exécutifs wallon et flamand ne sont plus désignés par le Roi au sein du gouvernement national, mais élus par chaque conseil parmi ses membres. Il en va de même, *mutatis mutandis*, de l'Exécutif de la Communauté française (loi spéciale, art. 66).

(10) Loi spéciale, art. 20, 78 et 83.

matières relevant de la compétence des régions⁽¹¹⁾, la section de législation du Conseil d'Etat et la pratique administrative admettent qu'aucun décret ne doit conférer expressément ces attributions aux exécutifs régionaux, la substitution de ceux-ci au Roi résultant de toute façon des articles 20 et 23 de la loi spéciale.⁽¹²⁾ Il appartient donc à l'Exécutif régional wallon ou, par délégation, à l'un de ses membres⁽¹³⁾, d'approuver la délibération du conseil communal de Silly.

Par ailleurs, l'aménagement du territoire et, en particulier, «les plans d'alignement de la voirie communale» ressortissent à la compétence législative, réglementaire et administrative des régions⁽¹⁴⁾, à telle enseigne que «l'autorisation des travaux qui rendent nécessaire l'expropriation pour cause d'utilité publique» semble devoir être donnée non pas par une loi ou par un arrêté royal – comme le prescrit l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 1870⁽¹⁵⁾ – mais par un décret régional ou par un arrêté de l'exécutif régional, et que la constatation de la nécessité de prendre *immédiatement* possession des immeubles pour cause d'utilité publique semble devoir émaner non pas du Roi – comme le prescrit l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1962⁽¹⁶⁾ – mais de l'exécutif régional.

Le 1^{er} octobre 1982, le ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'aménagement du territoire et de la forêt pour la Région wallonne, agissant par délégation de l'exécutif régional wallon en vertu de l'article 8 de l'arrêté de l'exécutif du 27 février 1982⁽¹⁷⁾ et de l'article 5 de l'arrêté de l'Exécutif du 12 mars 1982⁽¹⁸⁾, approuve la délibération du conseil communal de Silly et autorise la commune à procéder à l'expropriation des biens immeubles figurés au plan annexé à la délibération; il déclare qu'il est indispensable pour cause d'utilité publique de prendre *immédiatement* possession de ces parcelles et qu'il y a lieu de faire application de la procédure d'extrême urgence, conformément aux dispositions de la loi du 26 juillet 1962.⁽¹⁹⁾

B) La phase judiciaire

Faute d'un arrangement à l'amiable, l'administration expropriante introduit le 28 mars 1983 une requête au greffe de la justice de paix du canton d'Enghien. Celui-ci déclare l'action non recevable par jugement du 26 avril 1983, «à défaut d'observation des formalités légales»⁽²⁰⁾, l'arrêté du 1^{er} octobre 1982 n'ayant été ni délibéré en exécutif, ni signé par le Roi alors que ces formalités seraient exigées par les lois du 26 juillet 1962 (article 1^{er}) et du 8 août 1980 (article 83, § 1^{er}, 1^o).

Saisi de l'appel interjeté par la commune de Silly⁽²¹⁾, le tribunal de première instance de Mons confirme, le 28 septembre 1983, la décision du juge de paix d'Enghien. Selon le tribunal, «la procédure spéciale prévue par la loi du 26 juillet 1962 n'a pas été suivie; il y a eu violation de l'article 1^{er} de la loi... à défaut d'un acte du Roi» constatant que la prise en possession immédiate des immeubles visés était indispensable pour cause d'utilité publique. Deux ordres de considérations sont développés à l'appui de la solution retenue.

Le premier argument repose sur l'article 83, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Puisqu'aux termes de cette disposition, «l'Exécutif (régional) délibère de tout projet... d'arrêté royal dans les matières qui sont de la compétence... de la région», le tribunal estime que la loi spéciale «envisage expressément la possibilité pour le Roi de prendre des arrêtés dans les

matières régionales...». Aucun décret régional n'ayant modifié la loi du 26 juillet 1962, il n'appartient qu'au Roi de constater la nécessité d'une prise de possession immédiate et aucune autre autorité administrative ne pouvait Lui être substituée.

Le second motif tient à l'irrégularité prétendue de la délégation consentie par l'Exécutif régional wallon à ses membres sur base des articles 69 et 74 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il doit être lu à la lumière de la conclusion à laquelle le tribunal aboutit quant à

(11) En revanche, la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux exécutifs l'exercice des compétences attribuées antérieurement par la loi, le décret ou l'arrêté royal au conseil des ministres, à un comité ministériel ou à un ministre national dans les matières qui, désormais, sont de la compétence des communautés ou des régions en vertu de la Constitution et de la loi spéciale (art. 83, §§ 2 et 3; en ce qui concerne la Communauté germanophone, voy. dans le même sens, l'article 52, §§ 2 et 3, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone). Les autres «autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dans les matières relevant de la compétence des communautés et des régions, continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes, tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par leurs conseils ou leurs exécutifs» (loi spéciale, art. 94; voy. dans le même sens, l'article 81 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone).

(12) Voy. par ex. en ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (2^e ch.), du 14 avril 1982, sur un projet de décret modifiant la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études (*Doc. C.C.F.*, session 1981-82, n° 46/1, p. 4-6).

(13) En effet, chaque exécutif délibère collégalement de toutes affaires de sa compétence «sans préjudice des délégations qu'il accorde» (loi spéciale, art. 69). Voy. aussi l'art. 74, 2^e, de la loi spéciale.

(14) Loi spéciale, art. 6, § 1^{er}, I, 2^o.

(15) Loi «portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique».

(16) Loi «relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique».

(17) Arrêté du 27 janvier 1982 «portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif régional wallon», art. 8: «Les ministres, membres de l'Exécutif ont dans les matières qui leur sont respectivement attribuées, délégation pour appliquer les lois, décrets, règlements et circulaires ainsi que l'exécution de la politique de la Région...».

(18) Arrêté du 12 mars 1982 «fixant la répartition des compétences entre les ministres, membres de l'Exécutif régional wallon», art. 5: «M. Melchior WATHELET, ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'aménagement du territoire et de la forêt pour la Région wallonne, est compétent pour: ...l'aménagement du territoire, à l'exception de l'acquisition, l'aménagement, l'équipement des terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs...» (*M.B.*, 12 mai, p. 5775).

(19) Arrêté publié par extrait au *M.B.* du 7 janvier 1983, p. 129.

(20) Journal des Juges de Paix, 1984, 177. Selon la loi du 26 juillet 1962, art. 7, al. 2: le juge «vérifie si l'action a été régulièrement intentée, les formes prescrites par la loi ont été respectées...».

(21) *Id.*, art. 7, al. 3. L'expropriant peut interjeter appel contre le jugement par lequel le juge de paix le déboute de son action. L'exproprié peut, quant à lui, intenter une action en révision fondée sur l'irrégularité de l'expropriation (*ibid.*, art. 16, al. 2); cette action «donne à la partie expropriée l'occasion de recommencer tout le procès» (Cass., 22 janvier 1982, Marreyt, n° 3.265, *Pas.*, I, 653). Sur la compatibilité du système avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, voy. Comm. eur., req. n° 9564/81, décision du 9 décembre 1983 sur la recevabilité.

la possibilité pour le Roi d'édicter des arrêtés dans les matières régionalisées. La constatation de la nécessité d'une prise de possession immédiate du bien ne pouvait être déléguée à un membre de l'Exécutif puisque ce dernier était placé à l'évidence dans l'impossibilité de déléguer un pouvoir qu'il ne possédait pas. La matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ajoute surabondamment le tribunal, ne saurait souffrir une délégation éludant la garantie que constitue, pour la protection de la propriété, la nécessité de recourir à «la solennité de l'arrêté royal».

Par l'arrêt ci-dessus rapporté, la Cour de cassation rejette le pourvoi introduit par la commune de Silly. Elle déclare : est légalement justifié le jugement «qui décide qu'à défaut d'un arrêté royal, la procédure spéciale prévue par la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pas été suivie, et spécialement qu'il y a eu violation de l'article 1^{er} de cette loi». Elle se refuse donc à censurer le jugement du tribunal de Mons.

Le raisonnement suivi par la Cour suprême diffère pourtant tout à fait de celui adopté par le tribunal. Pour la haute juridiction, les organes régionaux sont bien compétents en matière d'alignement de voirie communale, mais ce chef de compétence n'englobe la matière des expropriations que pour autant qu'il s'agisse d'expropriations poursuivies par l'exécutif régional dans les limites prévues par l'article 79 de la loi spéciale.⁽²²⁾ L'article 11 de la Constitution⁽²³⁾ et l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale⁽²⁴⁾ réservent au législateur national et au Roi les matières relatives aux expropriations poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs régionaux ou communautaires, et notamment par des communes. En d'autres termes, les exécutifs régionaux peuvent poursuivre des expropriations en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'alignement de voirie communale, mais ils ne peuvent autoriser d'autres autorités publiques à y procéder dans les mêmes matières!

*
* *

On relèvera que l'interprétation suivie par la Cour interdit aux exécutifs régionaux d'approuver eux-mêmes les plans d'expropriation dressés par les provinces, les communes, les établissements publics ou tous autres organismes habilités à exproprier pour réaliser «toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des plans d'aménagement».⁽²⁵⁾ Or, en établissant le projet de codification devenu le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme⁽²⁶⁾, le bureau de coordination et la section de législation du Conseil d'Etat n'ont pas hésité à substituer l'Exécutif régional wallon au Roi dans l'exercice du pouvoir d'approbation que Lui confèrent les articles 26 et 28 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Selon le Conseil d'Etat, «la codification... ne préjuge pas de la solution à donner aux questions de compétence que posent les textes codifiés... Elle ne pouvait modifier les textes [antérieurs] que lorsque leur modification implicite par la loi spéciale de réformes institutionnelles était certaine, c'est-à-dire lorsqu'ils étaient devenus manifestement inconciliables avec cette loi».⁽²⁷⁾ La Cour de cassation ne partage manifestement pas l'avis du Conseil d'Etat...

En revanche, la Cour et le Conseil s'accorderaient sur une autre conséquence de la solution formulée par l'arrêt du 20 février 1986 : «ni l'article 79, ni aucun

autre article de la loi spéciale n'habilite un conseil de communauté ou un conseil de région à conférer le pouvoir d'expropriation à un organe d'un organisme d'intérêt public» ou d'une collectivité locale.⁽²⁸⁾ Il s'agit là d'une nouvelle question que le législateur national était jadis compétent pour régler mais à l'égard de laquelle le conseil régional ou communautaire serait incompétent, compte tenu de la répartition des pouvoirs établis par la Constitution et la loi spéciale.⁽²⁹⁾ Ainsi l'habilitation inscrite à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 1962⁽³⁰⁾ ne subsisterait-elle dans l'article 22 du Code wallon qu'à titre de droit transitoire, dans la mesure où «les autorités chargées d'attributions par les lois... dans les matières relevant de la compétence... des régions, continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes» tant que celles-ci n'auront pas été abrogées par décret.⁽³¹⁾ Aucun décret ne pourrait modifier cette disposition.

Pour notre part, nous ne pensons pas que la jurisprudence qui s'ébauche ainsi soit à l'abri de toute critique, en droit comme en fait. Il sied cependant de reconnaître à l'arrêt annoté le mérite d'avoir implicitement admis la compétence de principe des exécutifs régionaux dans les matières transférées aux régions, même en l'absence de décrets modifiant la législation antérieure relative à ces matières. C'est la question que l'on aborde dans les lignes qui suivent.

(22) Art. 79, § 1^{er} : «...les exécutifs 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 de la Constitution».

(23) Const., art. 11 : «Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité».

(24) Art. 19, § 1^{er}, al. 1^{er} : «Le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi».

(25) Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, art. 22 et 23; loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, art. 25 et 26.

(26) Arrêté de codification de l'Exécutif régional wallon du 14 mai 1984 (*M.B.*, 25 mai 1984, p. 7636).

(27) Avis du 14 juin 1983, *M.B.*, 25 mai 1984, supplément, p. 1.

(28) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, du 21 août 1985, sur le projet devenu le décret du 23 avril 1986 portant constitution d'une société wallonne des distributions d'eau (*Doc. C.R.W.*, session 1985-86, n° 13/1, annexe, p. 4 et 5).

(29) *Id.* On relèvera cependant avec intérêt qu'à une autre occasion, le Conseil d'Etat n'a pas cru devoir reprocher à l'Exécutif régional wallon de songer à conférer aux provinces, aux communes et aux autres personnes de droit public désignées par lui le pouvoir d'acquérir les terrains nécessaires à l'exploitation des mines et carrières, à l'aménagement de leurs voies d'accès ou aux travaux complémentaires d'infrastructure, par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique (avis de la section de législation, chambres réunies, du 7 novembre 1984, sur un projet de décret wallon relatif aux mines et carrières - *Doc. C.R.W.*, session 1984-85, n° 165/1, p. 20-28, ici p. 22-24).

(30) Disposition attribuant aux provinces, aux communes, aux établissements publics et à tous autres organismes habilités à exproprier pour cause d'utilité publique, le droit de réaliser «toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement» par la voie de l'expropriation.

(31) Loi spéciale, art. 94.

II. L'AUTORITÉ COMPÉTENTE À L'ÉGARD DES PLANS D'ALIGNEMENT DE LA VOIRIE COMMUNALE

La Cour de cassation déclare qu'«en vertu des articles 1, § 3, et 6, § 1^{er}, I, 1^o et 2^o, 19, 20 et 78 de [la loi spéciale], le Conseil régional wallon et l'Exécutif régional wallon sont compétents dans la région wallonne notamment pour les matières concernant l'urbanisme, l'aménagement du territoire et les plans d'alignement de la voirie communale». Si l'on rapproche de cet attendu les arguments invoqués par le juge de paix d'Enghien et par le tribunal de première instance de Mons, on doit admettre que la Cour rejette le raisonnement d'après lequel la loi spéciale du 8 août 1980 n'attribue à l'Exécutif régional que le pouvoir de délibérer sur un projet d'arrêté royal tant que les compétences attribuées au Roi par les lois antérieures régissant les matières régionales ne sont pas explicitement confiées à l'Exécutif (A). En revanche, la Cour n'examine pas le grief tiré de l'incompétence du ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'aménagement du territoire et de la forêt pour la Région wallonne, agissant par délégation de l'Exécutif régional (B).

A) La substitution de l'Exécutif au Roi

La demanderesse en cassation a, au soutien du moyen unique qu'elle développait, formulé l'état du droit positif en des termes judicieux et concis qui rendent la paraphrase inutile.

«La loi du 8 août 1980 a attribué à la Région wallonne... un pouvoir exécutif; ce pouvoir exécutif, exercé par l'Exécutif régional wallon, comporte, outre le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets du Conseil régional wallon (article 20 de la loi du 8 août 1980), les pouvoirs que lui attribuent formellement la Constitution, les lois et les décrets portés en vertu de celle-ci (article 78 de la même loi). Avant le premier renouvellement intégral des Chambres législatives suivant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980, ce pouvoir était exercé au sein du gouvernement national (article 66) et par la voie d'arrêtés royaux (article 85). Postérieurement audit renouvellement, ce pouvoir exécutif de la Région wallonne est exercé par un Exécutif régional wallon autonome agissant par voie d'arrêtés.

Sous réserve des processus de concertation prévus par la loi elle-même, les pouvoirs et compétences attribués aux régions sont exclusifs et non concurrents avec les pouvoirs et compétences des autorités nationales. Le principe d'autonomie consacré par la loi du 8 août 1980 exclut que le Roi puisse... trouver, notamment dans l'article 83, § 1^{er}, le pouvoir d'édicter un arrêté royal dans une matière qui relève de la compétence de la Région; l'Exécutif régional wallon exerce ainsi pour la Région wallonne et dans les matières visées aux articles 6 à 11 de la loi du 8 août 1980, les pouvoirs antérieurement exercés par le Roi en vertu de l'article 67 et des lois particulières visées à l'article 78 de la Constitution».

En considérant, en termes généraux, que l'Exécutif régional wallon est compétent dans la région wallonne pour les matières visées aux articles 26bis et 107quater de la Constitution, la Cour de cassation nous paraît avaliser la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat relative à la substitution automatique des exécutifs au Roi dans les matières transférées aux communautés et aux régions. (32)

On aurait mauvaise grâce à discuter ce point de droit, n'était le silence de la loi spéciale à ce propos. Comme la loi du 8 août 1980 est au contraire prolixue sur la substitution de l'exécutif au conseil des ministres, à un comité ministériel ou à un ministre national (33), on aurait pu en effet soutenir que le Roi continuait à exercer, par arrêtés royaux délibérés collégialement en exécutif, les compétences que Lui attribuaient l'article 67 de la Constitution et les dispositions législatives existantes tant qu'un décret n'aurait pas conféré ces compétences à l'exécutif. Dans cette perspective, il aurait suffi, pour chaque communauté et pour chaque région, d'un décret général chargeant expressément l'exécutif de toutes les attributions que les dispositions constitutionnelles et législatives antérieures au 1^{er} octobre 1980 octroyaient au chef de l'Etat.

La solution retenue par le Conseil d'Etat et, semble-t-il, approuvée par la Cour de cassation, est certes plus simple et doit, à ce titre, être préférée à la précédente. Elle n'exclut d'ailleurs pas des modifications expresses, par décrets, de la législation existante.

Il résulte de cette substitution que l'Exécutif régional wallon a compétence, en matière d'alignement de voirie communale, pour exercer la tutelle ordinaire à la place du Roi sur les délibérations des conseils communaux. Il pourrait même, s'agissant d'une matière régionale (34), exercer une éventuelle tutelle spécifique en ce domaine. (35) A cet égard, il convient de relever que la tutelle spéciale d'approbation à laquelle était soumise, sous l'empire de l'article 76 ancien de la loi communale, toute décision d'un conseil communal adoptant un plan d'alignement et d'expropriation, était exercée en fait par la même autorité administrative que celle

(32) Voy. *supra*, la note 12 et le texte auquel elle se rapporte.

(33) Voy. *supra*, note 11.

(34) Que «les plans d'alignement de la voirie communale» constituent une matière attribuée aux régions par la loi spéciale n'implique pas que celle-ci ait disqualifié la compétence communale en cette matière pour la faire passer à la compétence régionale. Il s'agit uniquement d'un «transfert des compétences du niveau national au niveau régional» (note du gouvernement sur «Les compétences des Régions et les compétences des communes», *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 261/2, p. 177-180, ici p. 180). La matière «d'intérêt régional» ne s'oppose pas à la matière d'intérêt communal, comme la Cour d'arbitrage semble le penser (arrêt du 28 juin 1985 annulant le décret wallon du 1^{er} février 1985 «relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz», point 6 *in fine*, *J.T.*, 1985, 637, p. 638). Voy. sur ce thème LEJEUNE, Y., «La gestion des intérêts généraux par les communes», *Adm. Publ.*, 1986, T. 2 (à paraître).

(35) Il peut en effet exister des *tutelles spécifiques de la région*, instituées par ou en vertu d'un décret régional, tout comme il y a des tutelles spécifiques nationales et communales. Sans doute, l'article 7 de la loi spéciale n'accorde-t-il à la région que «d'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle»... «pour les autres actes», c'est-à-dire envers les activités locales relevant de la compétence régionale. Mais les autres aspects de la réglementation de semblable tutelle relèvent aussi de la région au titre des attributions «accessoires», accompagnant l'exercice normal de la fonction normative lorsque l'autorité régionale confie aux collectivités locales des tâches dont il convient de contrôler le correct accomplissement. C'est pourquoi le ministre de l'Intérieur a répondu à une question de M. HUBIN que «des matières relatives aux chemins vicinaux relèvent de la compétence des régions. En conséquence, il n'appartient pas au pouvoir national de modifier [les dispositions de] la loi du 10 avril 1841 sur [la tutelle relative au changement des] chemins vicinaux» (*Bull. Q. et R.*, Sénat; session 1984-85, n° 22, p. 1025).

qui autorisait la commune à poursuivre l'expropriation et qui déclarait l'urgence ou l'extrême urgence à prendre possession des parcelles figurées au plan. Avant le renouvellement intégral des Chambres législatives consécutif aux élections générales du 8 novembre 1981, c'était par un seul et même arrêté royal qu'il était statué sur les trois objets mentionnés ci-dessus. Tout naturellement l'autorité régionale, lorsqu'elle fut substituée au Roi, prit l'habitude de se prononcer par un seul et même acte sur les délibérations de conseils communaux adoptant des plans d'expropriation, sur la nécessité de la prise de possession rapide ou immédiate des immeubles visés et sur l'autorisation de procéder à l'expropriation. L'arrêté autorisant celle-ci n'est-il pas d'ailleurs un acte de tutelle, comme l'approbation elle-même ?

La situation a changé depuis le 1^{er} janvier 1985. Les actes par lesquels l'autorité communale décide de poursuivre une expropriation pour cause d'utilité publique ne sont plus soumis dorénavant qu'à la tutelle générale et facultative de suspension et d'annulation, du moins en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire.⁽³⁶⁾ Tel est l'effet de la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales. En région wallonne (sauf dans les communes à régime linguistique spécial), les autorités communales doivent transmettre au gouvernement provincial une expédition de tous leurs actes⁽³⁷⁾, en sorte que les délibérations relatives aux expropriations pour cause d'utilité communale parviennent obligatoirement au gouvernement provincial et sont communiquées, si la commune compte plus de 10.000 habitants, à l'exécutif régional ou au ministre que celui-ci délègue. Pour les autres communes, l'éventuel arrêté d'annulation du gouverneur peut être mis à néant par l'exécutif régional. La plupart des dossiers relatifs aux expropriations poursuivies par des communes sont donc transmis à ce dernier; il n'est pas déraisonnable de croire que la décision implicite de non-annulation se confond désormais avec l'arrêté autorisant l'expropriation et déclarant qu'il y a lieu d'appliquer à celle-ci la procédure d'extrême urgence.

Cependant, on ne perdra pas de vue que l'autorisation que la commune doit obtenir est une mesure de tutelle inscrite non pas dans la loi communale, mais dans une loi distincte, celle du 27 mai 1870 (article 1^{er}). Si l'on s'en tient à la définition formelle de la tutelle spécifique, l'autorisation d'exproprier ne pourrait émaner d'une autorité régionale qu'à la condition que la matière des expropriations poursuivies par des communes ressortisse à la compétence des régions. Or, cette question était précisément controversée jusqu'à ce que l'arrêt annoté soit venu la trancher par la négative.⁽³⁸⁾ L'autorisation d'exproprier serait ainsi une mesure de tutelle spécifiquement nationale. En revanche, si l'on partage la conception matérielle de la tutelle spécifique – conception selon laquelle cette tutelle et celle qu'instaure un contrôle plus strict, plus énergique que les procédés de la tutelle ordinaire sur les actes des collectivités locales⁽³⁹⁾ –, il n'est pas interdit de penser que l'autorisation d'exproprier demeure un procédé de tutelle ordinaire aux mains de l'Exécutif régional, pour autant qu'aucune règle constitutionnelle ne s'y oppose.⁽⁴⁰⁾

B) La délégation accordée par l'Exécutif

On l'a vu : la question essentielle est de savoir si «les matières relatives aux expropriations pour cause

d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs..., et notamment par des communes», font partie des compétences attribuées aux régions, auquel cas l'exécutif régional pourrait exercer les pouvoirs conférés au Roi par les lois du 27 mai 1870 et du 26 juillet 1962 en matière d'expropriation.

A supposer – *quod non* – cette question résolue par l'affirmative, il reste à s'interroger sur l'invocation de la délégation accordée par l'Exécutif wallon au ministre M. WATHELET aux fins de justifier la compétence de celui-ci de prendre, seul, l'arrêté approuvant la délibération communale, autorisant l'expropriation décidée par la commune et déclarant qu'il est indispensable de prendre immédiatement possession des biens expropriés.

On sait⁽⁴¹⁾ qu'un arrêté du 27 janvier 1982 accorde aux membres de l'exécutif délégation «pour appliquer les lois, décrets, règlements et circulaires... dans les matières qui leurs sont respectivement attribuées», le ministre M. WATHELET ayant à l'époque reçu compétence pour l'aménagement du territoire en vertu d'un autre arrêté du 12 mars 1982. L'article 69 et, sous la législature précédente, l'article 74, 2^o, de la loi spéciale, reconnaissent expressément aux exécutifs le droit de consentir pareille délégation.

Faut-il en conclure, comme la demanderesse en cassation, que «l'arrêté du 1^{er} octobre 1982 émanant du ministre Melchior WATHELET, membre de l'Exécutif régional wallon, agissant en vertu de la délégation conférée par l'exécutif lui-même, remplace valablement l'arrêté royal prévu par la loi du 26 juillet 1962 qui doit être considérée comme implicitement abrogée sur ce point par la loi du 8 août 1980, s'agissant d'une expropriation en matière d'alignement de voirie communale en région wallonne»? Sans doute, si la matière qui fait l'objet de l'arrêté est bien l'aménagement du territoire et si cette matière englobe celle des expropriations poursuivies par des communes. Mais cette matière n'est-elle pas aussi, en partie du moins, l'exercice de la tutelle administrative sur les pouvoirs subordonnés, matière qui avait été attribuée au ministre

(36) Rappelons qu'on entend par «tutelle ordinaire» toutes les mesures de tutelle administrative prévues par le législateur national dans la loi communale, la loi provinciale et la loi du 26 juillet 1971 (Loi spéciale, art. 7, *litt. a*): il appartient au législateur national, conformément à l'article 108 de la Constitution, de «régler les institutions provinciales et communales», de «consacrer l'application du principe... de l'intervention de l'autorité de tutelle» et, sous réserve de l'exception inscrite à l'alinéa 3 du même article, de déterminer les actes soumis à tutelle et les procédés de ladite tutelle.

(37) Décret wallon du 15 décembre 1983 insérant un article 87bis dans la loi communale.

(38) Dans le cas d'espèce, l'expropriation était poursuivie pour exécuter un plan d'alignement, ce qui ressortit apparemment à la compétence régionale déterminée par l'article 6, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale. Mais la Cour de cassation donne de cette disposition une interprétation restrictive (*voy. infra*, section III) et considère au surplus que les matières relatives aux expropriations poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs relèvent du législateur national et du Roi, conformément à l'article 11 de la Constitution (*voy. infra*, section IV).

(39) *Voy. l'avis L. 15933/9 du Conseil d'Etat, du 9 mai 1984, sur le projet devenu la loi du 11 février 1986 sur la police communale – Doc. parl., Chambre, session 1984-85, n° 1009/1.*

(40) Sur l'incidence de l'article 11 de la Constitution, *voy. infra*, section IV.

(41) *Voy. supra*, section I, notes 17 et 18.

A. DAMSEAUX par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 mars 1982 ?⁽⁴²⁾ Et l'arrêté du 1^{er} octobre 1982 autorisant la commune de Silly à exproprier les parcelles figurant au plan annexé à la délibération du conseil communal ne se donne-t-il pas également pour objet d'approuver ladite délibération ? Il s'agit là, sans conteste, de l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur l'acte d'une autorité communale, matière que le ministre A. DAMSEAUX s'était vu attribuer.

L'Exécutif régional wallon a vraisemblablement considéré que la délégation accordée au ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'aménagement du territoire et de la forêt permettait de déroger, le cas échéant, à la délégation accordée au ministre chargé de la Tutelle et des relations extérieures. Mais cette conception n'est pas irréprochable. L'article 8, 2^e alinéa, de l'arrêté du 27 janvier 1982 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif régional wallon dispose que, «pour les affaires qui relèvent des attributions de plusieurs ministres, membres de l'Exécutif, la concertation s'établit dès le stade de l'élaboration des propositions en vue de leur mise au point en commun». N'est-ce pas indiquer implicitement que toute décision semblable à celle qu'a prise le ministre M. WATHELET le 1^{er} octobre 1982 devrait, nonobstant toute délégation, résulter d'une délibération collégiale de l'Exécutif ?⁽⁴³⁾

*
* *

A ce stade du raisonnement, il apparaît que l'attribution de compétence aux régions réalisée par l'article 6, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale risque de perdre toute substance si les organes régionaux ne peuvent autoriser les communes à poursuivre des expropriations en la matière. En effet, si la région ne s'approprie pas la confection des plans d'alignement de la voirie communale⁽⁴⁴⁾, il ne lui reste pratiquement qu'un pouvoir d'exécution, c'est-à-dire en l'occurrence un pouvoir de tutelle sur les communes puisque la réalisation d'un alignement par celles-ci requiert l'acquisition des emprises nécessaires soit de gré à gré, soit, au besoin, par voie d'expropriation.

Cette constatation ne saurait évidemment prévaloir sur des textes légaux qui excluraient sans doute possible la compétence des exécutifs régionaux à l'égard des expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs eux-mêmes. Il convient donc d'examiner l'interprétation que donne la Cour de cassation de l'article 6, § 1^{er}, I, 2^o de la loi spéciale.

III. LES LIMITES DU POUVOIR D'EXPROPRIATION PRÉVU PAR L'ARTICLE 79 DE LA LOI SPÉCIALE

Selon la Cour de cassation, «des travaux parlementaires de cette loi et, en particulier, de l'exposé des motifs du projet à l'origine de celle-ci, il ressort que, suivant la volonté du législateur, pour l'application de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o et 2^o, ces matières n'englobent celles des expropriations que pour autant qu'il s'agisse d'expropriations poursuivies par l'Exécutif régional wallon dans les limites prévues par l'article 79 de la loi». La Cour fait allusion au passage suivant⁽⁴⁵⁾, que l'on trouve déjà quasi textuellement dans l'exposé des motifs du projet précédent de loi spéciale des régions et des communautés⁽⁴⁶⁾ :

«1. En ce qui concerne l'aménagement du territoire

» 1^o L'urbanisme et l'aménagement du territoire
Cette matière comprend entre autres :

[...]

4) Les expropriations, dans les limites fixées par l'article 77 du présent projet (devenu l'article 79 de la loi spéciale, N.D.L.A.)

(...)

La compétence attribuée par l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, contient tant la compétence normative qu'exécutive en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme... Cette compétence implique [que l'on puisse] procéder à l'expropriation «d'immeubles nécessaires à la réalisation des plans d'aménagement régionaux, de secteur ou communaux».

Cette compétence... concerne l'amélioration du réseau routier...

«2^o Les plans d'alignement de la voirie communale

Cette matière comprend la réglementation et les mesures d'exécution relatives aux plans d'alignement de la voirie vicinale et de la voirie innommée, c'est-à-dire la voirie communale non vicinale».

La Cour estime donc que les termes «les expropriations dans les limites fixées par l'article [79]», qui figurent dans le passage de l'exposé des motifs décrivant le contenu de la rubrique «urbanisme et aménagement du territoire», excluent de cette matière, ainsi que de la rubrique «plans d'alignement de la voirie communale», les expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs régionaux, et notamment par des communes. En effet, l'article 79 autorise uniquement les exécutifs à procéder à des expropriations dans les matières transférées aux communautés et aux régions.

L'utilisation des travaux préparatoires aux fins de limiter l'ampleur de la dévolution de compétence apparemment consentie par le législateur spécial provoque, il faut bien le reconnaître, un certain malaise chez le constitutionnaliste. Plusieurs observations viennent immédiatement à l'esprit, qu'on livre au lecteur en deux temps.

A) Les travaux préparatoires relatifs au pouvoir d'expropriation des communes

Premier temps. L'interprète aura beau scruter les documents et annales parlementaires relatifs à la réforme de l'Etat entre juillet 1978 – mois du dépôt du projet de loi n° 461 portant diverses réformes institutionnelles⁽⁴⁷⁾ – et août 1980 – mois de l'adoption défi-

(42) Art. 2 (voy. M.B., 12 mai 1982, p. 5775).

(43) Sous réserve, rappelons-le, de la question de la compétence régionale à l'égard des expropriations poursuivies par les communes en matière régionale.

(44) Retirant ainsi la matière de la sphère des intérêts communaux.

(45) Exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, session 1979-80, n° 434/1, p. 10 et 11 (italiques ajoutées).

(46) Exposé des motifs du projet de loi spéciale des régions et des communautés, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, p. 17. Ce projet, déposé le 1^{er} octobre 1979, fut remanié en janvier 1980 par la suppression de ses aspects «irréversibles», ce qui provoqua la révocation de certains ministres bruxellois puis le rejet par le Sénat du texte remanié et la démission du gouvernement.

(47) *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/1 du 11 juillet 1978.

nitive des deux lois de réformes institutionnelles –, il ne trouvera nulle trace de la moindre allusion à la problématique des expropriations poursuivies par des collectivités locales, si ce n'est «le pouvoir d'expropriation des régies foncières» communales.

Ce pouvoir des régies communales a été envisagé, depuis la conclusion du «Pacte d'Egmont»⁽⁴⁸⁾ le 24 mai 1977, comme un aspect essentiel de la compétence régionale en matière de politique foncière. Selon le Pacte, les conseils régionaux auraient pu régler «...9. la politique foncière, y compris le statut, le rôle et le pouvoir d'expropriation des régies foncières».⁽⁴⁹⁾ Le projet 461, qui aurait dû concrétiser la première phase de l'exécution de ce Pacte, puis le projet de loi spéciale des régions et des communautés, qui portait le numéro 261 dans la collection des documents du Sénat, comprenaient de la même manière le pouvoir d'expropriation dans la politique foncière⁽⁵⁰⁾⁽⁵¹⁾, «sans préjudice des garanties de l'article 11 de la Constitution».⁽⁵²⁾ L'exposé des motifs de l'article 6, § 1^{er}, I, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 précise que «cette matière comprend entre autres le statut, le rôle, les tâches et le pouvoir d'expropriation des régies foncières sans préjudice des garanties prévues par l'article 11 de la Constitution».⁽⁵³⁾⁽⁵⁴⁾ Il faut donc conclure, sous réserve d'un examen plus approfondi de la conformité de cette disposition audit article 11⁽⁵⁵⁾, que la rubrique «6^o politique foncière», inscrite sous le titre «aménagement du territoire» et placée sur le même pied que les rubriques «1^o urbanisme et aménagement du territoire» et «2^o plans d'alignement de la voirie communale», permet aux régions de modaliser l'exercice du pouvoir d'expropriation des communes par leurs régies foncières⁽⁵⁶⁾. Il ne serait pas permis de soutenir que, pour l'application de l'article 6, § 1^{er}, I, 6^o, la matière de la politique foncière n'englobe pas celle des expropriations poursuivies par des communes.

Peut-on suivre l'enseignement de la Cour de cassation quant elle affirme que tel n'est pas le cas des matières visées au I, 1^o et 2^o? Le passage déjà cité de l'exposé des motifs – qui, répétons-le, est le seul à pouvoir être invoqué en la matière – n'exclut nullement de la rubrique «2^o plans d'alignement de la voirie communale» les expropriations qui excéderaient «les limites fixées par l'article [79]». Il n'est question d'expropriation qu'à propos de la rubrique «1^o urbanisme et aménagement du territoire». Si ce passage a effectivement la signification que lui prête la Cour de cassation, il ne peut conduire à exclure la matière des expropriations poursuivies par des autorités publiques subordonnées que de la seule rubrique «urbanisme et aménagement du territoire».⁽⁵⁷⁾ Or, en l'espèce, l'expropriation était manifestement poursuivie pour acquérir des emprises nécessaires à la réalisation du plan d'alignement d'une voirie vicinale.

Plus fondamentalement, le praticien ne manquera pas de s'étonner de l'importance, à première vue démesurée, accordée par l'arrêt du 20 février 1986 à quelques mots⁽⁵⁸⁾ d'un exposé des motifs au demeurant inscrit dans un long processus de rénovation institutionnelle dont on ne peut l'isoler arbitrairement. Les travaux préparatoires de la réforme de l'Etat, a écrit le regretté professeur A. VANWELKENHUYZEN, «constituent un ensemble et l'éclairage global qu'ils apportent pour l'interprétation des textes légaux mérite... d'être pris davantage en considération que la lumière partielle et fugitive projetée par tel ou tel passage...».⁽⁵⁹⁾ On n'est pas sûr que la Cour de cassation ait entendu cette voix qui est celle de la sagesse même.

B) L'interprétation des travaux préparatoires de l'article 6

Second temps de la réflexion: la haute juridiction nous semble avoir donné de l'expression «dans les limites fixées par l'article [79]» une interprétation quasi textuelle. On lui en ferait bonne grâce si le texte à interpréter était inscrit dans la loi spéciale: un texte

(48) Ou «Pacte communautaire». Cet accord politique constituait le programme de rénovation institutionnelle du second gouvernement dirigé par M. L. TINDEMANS.

(49) Voy. l'annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977.

(50) *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/1, art. 28, § 2, 5^o; rapport de la commission spéciale de la Chambre, *Doc. parl.*, session 1977-78, n° 461/1 (non publié; épreuve non corrigée), texte adopté par la commission, art. 27, § 2, 5^o. – *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, exposé des motifs de l'art. 29, § 1, 10^o, p. 19.

(51) Le Conseil d'Etat avait, au contraire, proposé d'exclure «des régies foncières communales» de la politique foncière (avis L. 13.395/V.R. du 26 juillet 1979, *Doc. n° 261/1*, annexe II, p. 27, art. 29, § 1^{er}, 10^o) au motif qu'il s'agit d'un aspect de l'organisation communale, relevant à ce titre du législateur national exclusivement (avis L. 13.395/V.R. précité, p. 12; et, déjà, l'avis L. 13.334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979, *Doc. n° 261/1*, annexe I, p. 25). Sur les matières constitutionnellement réservées au législateur national, voy. *infra*, section IV.

(52) *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/20, justification des amendements présentés par le gouvernement, p. 6, 5^o; *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, exposé des motifs, p. 19.

(53) *Doc. parl.*, Sénat, session 1979-80, n° 434/1, p. 12.

(54) Un amendement qui insérerait ces précisions dans le texte légal fut, en commission sénatoriale, retiré par son auteur à la suite de l'adoption de l'article permettant aux députés de «porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence» (rapport de M. ANDRÉ et M^{me} PÉTRY sur le projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Sénat, session 1979-80, n° 434/2, p. 154 et 219-220). D'un point de vue pratique en effet, il importe peu au législateur spécial de savoir si la compétence de régler le statut des régies foncières, dès l'instant où elle est admise, se trouve justifiée par le chef de compétence «politique foncière» ou par les «attributions accessoires» ou «implicites» reconnues aux régions par l'article 10 de la loi. Sur les «pouvoirs implicites», voy. *infra*, section V.

(55) Voy. *infra*, section IV.

(56) Les régies foncières communales sont des administrations autonomes, dépourvues de la personnalité juridique mais gérées en dehors des services généraux de la commune. La matière des régies communales fait l'objet de la section 4 du chapitre VI du livre II de la loi communale (art. 147bis à 147quater).

(57) Le Conseil d'Etat a estimé que «les plans d'alignement de la voirie communale» constituaient une matière réglée partiellement par d'autres textes légaux que la loi organique de l'aménagement du territoire (avis L. 13.395/V.R. du 26 juillet 1979, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe II, p. 8). Le gouvernement a donc estimé devoir mentionner séparément cette compétence.

(58) Mots que le Premier ministre omet lorsqu'en réponse à une question du député SCHILTZ, il relit ce passage de l'exposé des motifs en séance publique de la Chambre: *Ann. parl.*, Chambre, séance du 3 août 1980, p. 3134.

(59) VANWELKENHUYZEN, A., «Redistribution des pouvoirs et répartition des compétences dans la Belgique de demain», *J.T.*, 1982, p. 219 (cité par HAUBERT, B., «Les pouvoirs implicites ou les creux de la réforme institutionnelle», *Adm. Publ.*, 1985, T. 4, 290-308, p. 294).

clair n'appelle pas d'interprétation, dit-on souvent.⁽⁶⁰⁾ Mais ledit passage figure dans l'exposé des motifs de la loi et il est loin d'être univoque. A ce double titre, il requiert une élucidation à la lumière des travaux préparatoires antérieurs de la réforme de l'Etat, élucidation dont la Cour paraît s'être dispensée.

Il n'est pas douteux que, dans l'intention de ses auteurs, l'expression «dans les limites...» restreint l'étendue de la prérogative d'exproprier attribuée aux régions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire par le projet de loi n° 261 d'abord⁽⁶¹⁾, par la loi spéciale du 8 août 1980 ensuite. Toutefois, la restriction indiquée ne touche pas la compétence régionale à l'égard des expropriations décidées par les autorités publiques non régionales, comme l'affirme la Cour de cassation. Elle consiste en l'observation «des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité», conformément à l'article 11 de la Constitution. Le législateur spécial fait ainsi du respect de règles constitutionnelles matérielles un élément constitutif d'une compétence régionale.

Un examen attentif des travaux parlementaires relatifs aux projets de loi n° 461, de juillet 1978, et n° 261, d'octobre 1979, permet de justifier cette assertion.

On a vu que la formule litigieuse figurait déjà, sans explication, dans le passage correspondant de l'exposé des motifs du projet n° 261.⁽⁶²⁾ Elle ne se trouvait pas, cependant, dans le texte initial de l'exposé des motifs. Le Conseil d'Etat jugea ce dernier «en contradiction avec l'article 11 de la Constitution... dans la mesure où il entend attribuer aux régions la réglementation relative aux expropriations». Il ajouta que «d'autre part, l'article 39 (correspondant à l'article 79 de la loi spéciale) traite du pouvoir d'exproprier; il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir d'exécution».⁽⁶³⁾ Dans l'exposé des motifs de la disposition du projet n° 261 correspondant à l'article 79 de la loi spéciale, le gouvernement prit acte de ce que, «même dans les matières déferées aux communautés et aux régions, tout ce qui concernera la détermination des règles relatives aux expropriations restera, en vertu de l'article 11 de la Constitution, réservé au législateur national».⁽⁶⁴⁾ Il estimait néanmoins que son projet d'article 39 tenait compte de la Constitution puisqu'il imposait à la région le respect des procédures judiciaires légales et de l'indemnité juste et préalable.⁽⁶⁵⁾ On comprend dès lors sans peine que le gouvernement, pour se conformer à l'avis du Conseil d'Etat tel qu'il le comprenait, ait inséré dans le commentaire de la rubrique «urbanisme et aménagement du territoire» les limitations qui, selon lui, rendaient conformes à la Constitution les expropriations poursuivies en cette matière.

Cette attitude gouvernementale est d'autant plus compréhensible que la disposition correspondante du projet antérieur de réformes institutionnelles: l'article 33 du projet n° 461, avait déjà suscité des controverses sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 11 de la Constitution.

Dans sa teneur initiale, l'article 33 du projet n° 461 autorisait en effet la région à «poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par la loi ou l'ordonnance...».⁽⁶⁶⁾ Selon l'exposé des motifs, «une norme régionale pourra décider de l'opportunité d'une expropriation pour cause d'utilité publique... Le pouvoir judiciaire sera seul habilité à prononcer l'expropriation ainsi qu'à en fixer l'indemnité; et l'envoi en possession ne pourra se faire qu'après le versement de l'indemnité».⁽⁶⁷⁾ Le Conseil d'Etat avait critiqué l'ambiguïté du texte proposé par rapport à l'intention qu'exprimait

l'exposé des motifs.⁽⁶⁸⁾ Au terme d'un long débat⁽⁶⁹⁾, un commissaire constata très justement que «la notion fondamentale qui a suscité les préoccupations des intervenants est celle de juste et préalable indemnité». Pour répondre à ces préoccupations, il déposa un amendement tendant à assurer «le respect du principe de la juste et préalable indemnité, tel que visé par l'article 11 de la Constitution».⁽⁷⁰⁾ La commission spéciale de la Chambre des représentants adopta l'article ainsi modifié.⁽⁷¹⁾

Dès lors, en indiquant dans l'exposé des motifs du projet n° 261, puis du projet qui allait devenir la loi spéciale, que la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire implique le pouvoir d'exproprier «dans les limites de l'article [79]», le gouvernement n'a pas pu ne pas être attentif à la question de constitutionnalité qu'il estimait avoir réglée en rappelant, dans le texte même de l'article 79, les garanties prévues par la Constitution. Ce sont ces garanties, et elles seules, qui constituent «les limites de l'article 79» au sens des travaux préparatoires.

Quant à l'interprétation qu'en donne la Cour de cassation, elle n'est sans doute pas contraire au texte de l'exposé des motifs et ne saurait donc être fautive en soi. Parce qu'elle ne correspond pas à l'intention

(60) Ce principe est contestable et d'ailleurs contesté en doctrine. Voy. par ex. DUMON, F., «La mission des Cours et tribunaux: quelques réflexions», *J.T.*, 1975, 541-549 et 561-171, p. 545 et note 73.

(61) Dans la note qu'il soumit à la commission sénatoriale de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions, le gouvernement répéta que la compétence accordée aux régions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme autorise à procéder à l'expropriation d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement (rapport Cooreman-Goossens sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés - *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 109-110).

(62) Voy. *supra*, note 46.

(63) Avis L. 13.395/V.R. du 26 juillet 1979 sur le projet n° 261 - *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe II, p. 7 *in fine* et p. 8.

(64) Avis L. 13.395/V.R. du 26 juillet 1979, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe II, p. 2. Sur les matières constitutionnellement réservées au législateur national, voy. *infra*, section IV.

(65) Exposé des motifs de l'article 39 du projet de loi spéciale des régions et des communautés - *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, p. 43. Voy. dans le même sens la réponse du ministre Ph. MOUREAUX au sénateur STORME lors de la discussion en séance publique de l'article 79 du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 - *Ann. parl.*, Sénat, séance du 25 juillet 1980, p. 2588: «cet article a été discuté lors de l'examen du projet 261. A l'époque, on a considéré qu'il était parfaitement acceptable de confier au décret le règlement des modalités [de l'expropriation], dans la mesure où l'on respectait le prescrit constitutionnel par le biais des procédures judiciaires fixées par la loi».

(66) *Doc.* n° 461/1, p. 56.

(67) *Id.*, p. 12.

(68) Avis L. 13.160 du 25 juillet 1978 sur les articles 1 à 33 du projet - *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/9, p. 8.

(69) Rapport ANSELME, BAERT, DE KEERSMAEKER, MAYSTADT, VANVELTHOVEN et SPAAK, *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/63 (non publié; épreuve non révisée), p. 249-260.

(70) Les modalités de l'expropriation étant fixées par la seule ordonnance régionale (*Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/38-III).

(71) Rapport n° 461/63 précité, p. 260. L'article porte le numéro 32 dans le texte adopté par la commission.

réelle du gouvernement, elle ne peut toutefois, à notre sens, être invoquée pour infléchir le sens d'une attribution de compétence effectuée par le législateur spécial.

Reste à déterminer si cette attribution de compétence n'empiète pas sur les compétences de l'autorité nationale. C'est l'objet de la section suivante.

IV. LES COMPÉTENCES RÉSERVÉES À LA LOI EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION

L'arrêt du 20 février 1986 rappelle que «si le pouvoir décretal de la Région wallonne peut régler les matières visées à l'article 6 de la loi du 8 août 1980..., c'est, comme le précise l'article 19, § 1^{er}, de la même loi, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi et, partant, sans préjudice des compétences que l'article 11 de la Constitution réserve au législateur national». En conséquence, affirme-t-il, «dans le système de la loi spéciale, les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs visés par les articles 79 de la loi précitée et 51 de la loi du 31 décembre 1983, et notamment par des communes, continuent de relever du législateur national et du Roi».

En une formulation ramassée, l'arrêt de la Cour de cassation consacre ainsi l'existence d'une notion de droit constitutionnel dégagée par la doctrine, évite de se prononcer sur une question fort controversée qui en découle mais délimite le champ d'application de ladite notion dans un cas particulier. En effet, la Cour reconnaît que la Constitution réserve expressément certaines matières au législateur national: c'est la consécration de la théorie des «matières réservées»⁽⁷²⁾ sur lesquelles les communautés et les régions ne pourraient empiéter. Toutefois, la haute juridiction n'évoque à aucun moment la question de la conformité de l'article 79 de la loi spéciale à l'article 11 de la Constitution, lequel semble, à première vue, réserver à la loi des compétences que l'article 79 a permis au décret de régler: la «fixation» des cas et des modalités des expropriations poursuivies par les exécutifs. C'est alors par référence au seul «système de la loi du 8 août 1980» que la Cour désigne «les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique» qui, selon elle, échappent à la compétence des communautés et des régions pour ne relever que de l'autorité nationale.

Dès 1979, nous avons écrit avec le doyen P. DE VISSCHER que toutes les dispositions constitutionnelles qui réservent expressément certaines compétences à la loi contribuent au «partage des compétences normatives entre le législateur (national) et les conseils culturels», partage au respect duquel la section de législation du Conseil d'Etat est appelée à veiller à titre préventif.⁽⁷³⁾ Nous l'avons rappelé en 1982 avec notre collègue M. FALLON.⁽⁷⁴⁾ C'est dire que nous nous réjouissons de la ferme prise de position dont témoigne l'arrêt de la Cour de cassation.

Cette doctrine peut être brièvement justifiée par les considérations suivantes. Lorsque le Constituant attribue le règlement d'une matière à «la loi», il n'entend pas ce concept au sens matériel de «règle générale et abstraite» puisque cette interprétation ne réserverait pas au(x) législateur(s) les matières que le Congrès national voulait empêcher le Roi de régler lui-même. Pour le Constituant dérivé de 1893 et Celui de 1920-1921, la loi est l'acte du Pouvoir législatif belge. Puisque le Constituant de 1970, Celui de 1980-1981

et Celui de 1983-1985 se sont refusés à qualifier «loi» l'acte par lequel une communauté ou une région exerce son pouvoir législatif, les dispositions constitutionnelles révisées – de même que les articles antérieurs auxquels elles dérogent⁽⁷⁵⁾ – qui contiennent le terme «loi» doivent être interprétées en ce sens qu'elles attribuent une compétence au législateur national. Restent les règles constitutionnelles antérieures à 1970 et non affectées directement par les révisions qui ont conféré, ou permis de conférer, aux communautés et aux régions un pouvoir législatif s'exerçant par «décret». Ces dispositions qui confient une matière à la «loi» peuvent-elles revêtir de nos jours une autre signification que leur sens originel? Non. Avec M^{me} G. CEREXHE⁽⁷⁶⁾, nous estimons que le vocable «loi» a parfois, dans la Constitution, une signification plus large que celle d'acte du Pouvoir législatif belge⁽⁷⁷⁾ mais qu'il ne peut être assimilé au mot «décret» dans l'hypothèse envisagée à l'exclusion de toutes les autres. Comme le dit PANDORE: «la loi, c'est la loi».

L'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale est donc inutile dans la mesure où il se borne à répéter une règle inscrite en de nombreux endroits du texte constitutionnel.

Cela étant, il convient de cerner le domaine réservé à la «loi» par l'article 11 de la Constitution (A) et d'apprécier ensuite la constitutionnalité de l'article 79 de la loi spéciale au regard des exigences de cet article 11, telles que nous aurons tenté de les dégager (B).

A) Le domaine réservé à la loi par l'article 11 de la Constitution

«Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie⁽⁷⁸⁾ par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité», prescrit l'article 11. Cette disposition suffit-elle à exclure de la compétence régionale toutes «les matières relatives aux expropriations» poursuivies par des personnes de droit public décentralisées? On a peine à le croire.

Parce que l'article 11 est «répartiteur de compétences», selon l'expression qui est parfois utilisée aujourd'hui, il n'appartient qu'à la loi d'établir les cas de l'expropriation «pour cause d'utilité publique». Selon M. J. HOFFLER, «les cas» signifient «les circonstances» dans lesquelles les autorités publiques peuvent procéder à des expropriations, étant entendu que l'utilité publique d'une expropriation déterminée est laissée à l'appréciation du Pouvoir exécutif dans les limites des prévisions de la loi.⁽⁷⁹⁾ Cependant, «un siècle de

(72) Sur les «matières réservées» et leur champ d'application, voy. l'excellente étude de CEREXHE, G.: «Les matières réservées: une notion de droit constitutionnel?», *Adm. Publ.*, 1983, T. 4, 243-257.

(73) DE VISSCHER, P., et LEJEUNE, Y., «La prévention des conflits de compétence», *Adm. Publ.*, 1979-1980, T. 2, 70-92, p. 78.

(74) FALLON, M. et LEJEUNE, Y., «La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé», *Ann. Droit*, XLII, 1982, 281-375, p. 282-283 et note 6.

(75) Art. 17, 23 et 108.

(76) Article cité, p. 255.

(77) Il s'agit certainement des articles 6 et 107. Il s'agit peut-être aussi de l'article 19 (voy. en ce sens CEREXHE, G., article cité, p. 255, note 87).

(78) Il faut lire: «établis». Voy. l'intervention de M. FRANÇOIS à la séance du 21 décembre 1830 (HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. 1, p. 574).

(79) HOFFLER, J., avis et rapport avant C.E., 6 décembre 1973, Liébin et Baudry, n° 16.159, *R.J.D.A.*, 1974, 107, ici p. 110 et 117.

pratique administrative sanctionnée par la jurisprudence et ratifiée par le législateur»⁽⁸⁰⁾ du 27 mai 1870 a consacré un système dualiste dans lequel le Pouvoir exécutif est autorisé à décréter l'expropriation de sa propre autorité quand l'immeuble est destiné à un usage public, l'utilité publique étant alors manifeste; il ne peut le faire qu'en vertu d'une loi quand l'immeuble doit recevoir une destination autre qu'un usage public, l'utilité publique découlant alors de la définition légale des circonstances qui peuvent justifier une expropriation. Cette interprétation, reconnaît M. HOEFFLER, «ne s'ajuste que très imparfaitement au prescrit constitutionnel» mais elle «a reçu la caution de la loi et la consécration du temps».⁽⁸¹⁾

Est-il cependant impossible d'imaginer que «les cas» dont il est question à l'article 11 soient autre chose que la définition des circonstances dans lesquelles une expropriation peut être décidée? Etablir les cas d'expropriation, n'est-ce pas tout simplement désigner les personnes de droit public que l'on investit du pouvoir d'exproprier dans le champ de leurs compétences ou dans les limites de leurs missions? N'est-ce pas, aussi, déterminer les hypothèses générales, les matières et le but précis dans lesquels telles autorités publiques que l'on désigne sont habilitées à exproprier?

Il appartient également à la loi d'établir la manière d'exproprier. Ici, point de difficulté. «L'expropriation s'opère par autorité de justice», porte l'article 8 de la loi du 27 mai 1870. Le législateur national est le seul à pouvoir «fixer les procédures judiciaires» d'expropriation, confirme l'article 79 de la loi spéciale. Mais l'expropriation comporte aussi une phase administrative préalable, réglée par la loi du 27 mai 1870 et les lois qui y dérogent. Tout comme les règles de procédure judiciaire, les formalités administratives en la matière doivent être arrêtées par la loi.

Les matières relatives aux expropriations poursuivies par des personnes de droit public décentralisées ne relèvent donc du législateur national que dans la mesure qui vient d'être indiquée. Si l'on s'en tient à l'interprétation traditionnelle, les expropriations auxquelles voudraient procéder les communes pour réaliser des alignements de voirie communale sont dispensées de toute habilitation légale parce que les travaux envisagés sont d'utilité publique par la nature même des choses. Comme la Constitution ne réserve au Roi aucun pouvoir en la matière, rien ne s'oppose à ce que le pouvoir d'autoriser semblables expropriations soit exercé par les exécutifs régionaux. Ni l'article 6, § 1^{er}, 1^o et 2^o, ni l'article 19 de la loi spéciale ne peuvent être invoqués à l'encontre de cette solution. En revanche, si l'on adopte l'interprétation que nous avons suggérée, il est indispensable que la loi attribue aux communes le droit d'exproprier pour acquérir les emprises nécessaires à la réalisation de l'alignement. En l'espèce, l'habilitation légale résulte des articles 27 et 28, combinés avec l'article 11, al. 2, de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.⁽⁸²⁾ Cette dernière disposition ne peut donc prendre valeur de décret régional dans la mesure où elle autorise les expropriations concourant à l'ouverture, au redressement ou à l'élargissement des chemins vicinaux. Mais c'est à l'exécutif régional, substitué au Roi dans les matières transférées aux régions, qu'il appartient d'approuver les plans d'alignement et d'expropriation de cette voirie communale.

B) La constitutionnalité de l'art. 79 de la loi spéciale

L'article 79, qui accorde aux exécutifs régionaux et communautaires le pouvoir d'exproprier, déroge-t-il au

prescrit de l'article 11? D'aucuns le pensent.⁽⁸³⁾ La Cour de cassation s'est soigneusement abstenue de soulever la question en déclarant n'exercer qu'un contrôle de légalité au regard du «système de la loi spéciale», et notamment au regard de l'article 19, § 1^{er}, de celle-ci, combiné avec l'article 79. L'attitude de la Cour pourrait d'ailleurs apparaître comme une condamnation implicite de cette dernière disposition.

L'histoire de l'article 79 est pleine de fureur et de bruit. Le libellé de l'article 33 du projet de loi n° 461 avait suscité, on s'en souvient⁽⁸⁴⁾, un long débat en commission spéciale. La «fixation des modalités» de l'expropriation par ordonnance régionale ne fut admise qu'à la condition d'insérer explicitement le respect de la «juste et préalable indemnité» dans le corps de la disposition. Ce sont les travaux préparatoires du projet de loi n° 261 qui apportent le plus d'informations sur l'autre règle fondamentale à laquelle doivent se conformer les communautés et les régions en matière d'expropriation: «le respect des procédures judiciaires fixées par la loi». Le gouvernement a inséré cette condition dans son projet pour se conformer à plusieurs avis du Conseil d'Etat:

— «L'ordonnance (ne) pourrait fixer des procédures judiciaires distinctes de celles que fixe la loi».⁽⁸⁵⁾

— «L'expression «norme régionale» est employée à tort pour désigner la décision de l'opportunité d'une expropriation pour cause d'utilité publique».⁽⁸⁶⁾

— «Même dans les matières déferées aux communautés ou aux régions, tout ce qui concernera la détermination des règles relatives aux expropriations restera, en vertu de l'article 11 de la Constitution, réservé au législateur national».⁽⁸⁷⁾

— «L'article 34 du premier projet... traite du pouvoir d'exproprier; il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir d'exécution».⁽⁸⁸⁾

— «Le pouvoir de réglementer les expropriations doit demeurer du domaine de la loi».⁽⁸⁹⁾

Le rapport de la commission sénatoriale de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions comporte plusieurs passages qui semblent indiquer l'intention de la majorité de se ranger à l'opinion du Conseil d'Etat. Le ministre des Réformes institutionnelles et le président de la commission, soutenus par plusieurs commissaires, déclarent que «l'article 39 du projet... ne se rapporte pas à la compétence nor-

(80) HOEFFLER, J., avis précité, p. 110.

(81) *Id.*, p. 110 et 119.

(82) L'article 11, al. 2, de la loi du 10 avril 1841 prévoit expressément la possibilité qu'en exécution d'un plan général d'alignement des chemins vicinaux de la commune, il y ait lieu à expropriation.

(83) En ce sens: CEREXHE, G., article cité, p. 249-250; JADOT, B., *L'Etat, la Région et la protection de l'environnement*, Cahiers constitutionnels 1985/1-2, p. 138; KREINS, Y., «Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980», *J.T.*, 1985, 477-487, p. 479, colonne médiane.

(84) Voy. *supra*, section III.

(85) Avis L. 13.334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 - *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, p. 30 et 37 (observation sur les articles 39 et 67 du projet).

(86) Même avis, *loc. cit.*

(87) Avis L. 13.395/V.R. du 26 juillet 1979 - *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe II, p. 2.

(88) Même avis, p. 8.

(89) Même avis, p. 9.

mative en matière d'expropriation». ⁽⁹⁰⁾ «La commission marque son accord sur l'interprétation donnée à cet article par le ministre..., c'est-à-dire qu'il appartient aux régions d'apprécier l'opportunité de procéder aux expropriations et que les autres aspects qui s'y attachent sont réservés au législateur national conformément à la Constitution». ⁽⁹¹⁾ Cependant, un autre passage reflète mieux l'intention du gouvernement: «Le Premier ministre rappelle (que) toute la réglementation de base demeure réservée à la loi; dans ce cadre, les communautés et les régions peuvent procéder à des expropriations, dans les cas et selon les modalités arrêtées au préalable par décret ou ordonnance, selon le cas, qui fixeront en même temps les critères». ⁽⁹²⁾

C'est ce dernier point de vue qu'adopte l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980, lequel commente comme suit l'article relatif au pouvoir d'expropriation des exécutifs: «compte tenu du prescrit de l'article 11 de la Constitution, la compétence décrétable en matière de fixation des modalités desdites expropriations doit s'opérer dans le respect des procédures judiciaires légales et du principe de la juste et préalable indemnité, ainsi qu'il est prévu au § 1^{er}». ⁽⁹³⁾

Il convient de signaler enfin que les textes sur lesquels s'est prononcée la section de législation attribuaient aux régions et aux communautés elles-mêmes la prérogative d'exproprier pour cause d'utilité publique. C'est pour indiquer que l'exercice de cette prérogative appartiendrait aux exécutifs que la commission sénatoriale décida de remplacer les mots «la Région» ou «la Communauté (culturelle)» par les mots «l'Exécutif (régional ou de la communauté)». ⁽⁹⁴⁾ L'article 79 de la loi spéciale présente donc cette particularité, par rapport aux autres dispositions légales conférant le pouvoir d'expropriation à des personnes de droit public (associations intercommunales, agglomérations et fédérations de communes, centres publics d'aide sociale...), de procéder à cette attribution en désignant l'organe appelé à exercer le pouvoir ainsi attribué.

En somme, le Conseil d'Etat estimait que l'article 11 de la Constitution réservait au législateur national ⁽⁹⁵⁾ toute la législation relative à l'expropriation. Ses avis en la matière ne sont toutefois pas dénués d'ambiguïté puisqu'ils ne condamnent pas les termes «dans les cas et selon les modalités fixés par décret». Le gouvernement en a tiré argument pour ne réserver à la loi que la «réglementation de base» de l'expropriation. Tel serait le sens de l'expression constitutionnelle: «dans les cas et de la manière établis par la loi». La matière de l'expropriation ressortit à la compétence du législateur national, mais le législateur communautaire ou régional peut, dans les limites de ses compétences matérielles, fixer les cas et les modalités des expropriations que les exécutifs correspondants sont habilités à poursuivre. Le décret pourrait, par exemple, prévoir une expropriation au profit d'un tiers ou rendre applicables une ou plusieurs des procédures judiciaires établies par la loi; mais il ne pourrait ni fixer un montant forfaitaire pour l'indemnisation de l'exproprié ni prendre une disposition générale établissant le mode de calcul de l'indemnité. ⁽⁹⁶⁾

A notre sens, l'article 79 constitue en lui-même un «cas» d'expropriation «établi» par le législateur spécial en vertu de l'article 11 de la Constitution. Il n'y a donc pas lieu de critiquer l'attribution au décret du droit de «fixer les cas» susceptibles de donner lieu à expropriation par la communauté ou la région. Ces cas-ci se situent à l'intérieur du «cas» déterminé par la loi (spéciale), conformément à l'article 11. Quant

aux «modalités» que peut déterminer le décret, elles doivent être compatibles avec «la manière» d'exproprier «établie» par le législateur national, c'est-à-dire avec les procédures judiciaires fixées par la loi ainsi qu'avec les aspects de la phase administrative préalable qui sont réglés par la loi, à savoir:

- (a) la nécessité d'un arrêté constatant l'utilité publique et autorisant l'expropriation *in concreto*;
- (b) la déclaration de l'urgence ou la constatation de la nécessité de prendre immédiatement possession de l'immeuble par un arrêté motivé; et
- (c) les formalités administratives prescrites par la loi du 27 mai 1870 et les lois qui y dérogent.

En outre, ces «modalités fixées par décret» doivent «respecter le principe de la juste et préalable indemnité» déterminée par le juge de l'ordre judiciaire à défaut d'accord entre les parties. ⁽⁹⁷⁾

*
* *

Par ailleurs, les travaux parlementaires qui viennent d'être relatés indiquent clairement que l'article 79 a pour seul objet d'habiliter les communautés et les régions à poursuivre des expropriations, et non de refuser à ces collectivités toute compétence envers les expropriations décidées par d'autres personnes de droit public dans les mêmes matières. L'intervention des autorités communautaires ou régionales dans les matières relatives aux expropriations poursuivies par des autorités publiques décentralisées ⁽⁹⁸⁾ devrait au contraire être regardée comme un «pouvoir inclus» dans les chefs de compétence communautaires ou régionaux énoncés en termes d'objectifs à atteindre, de but à poursuivre ou de politiques à mener. Las! Un obstacle s'y oppose, tout au moins quand l'expropriant est une province, une commune ou un organisme d'intérêt public créé par décret. En pareille hypothèse, aucune loi n'a autorisé expressément la personne de droit public à poursuivre des expropriations. «Le cas» d'expropriation n'est donc pas «établi par la loi» de manière générale. Si les expropriations requises par l'ouverture ou le changement des chemins vicinaux sont prévues par la

(90) Rapport Cooreman-Goossens sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés - *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 105.

(91) *Id.*, p. 220.

(92) *Ibid.*, p. 241. Voy. aussi l'intervention du Premier ministre en séance publique du Sénat: *Ann. parl.*, séance du 1^{er} avril 1980, p. 1410.

(93) *Doc. parl.*, Chambre, session 1979-80, n° 434/1, p. 55.

(94) Rapport Cooreman-Goossens (précité), p. 220 et 240-241.

(95) Ainsi qu'au Roi, en tant qu'organe chargé de l'exécution des lois (Const., art. 67).

(96) Ces exemples sont empruntés à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet devenu le décret du 9 mai 1985 relatif à la valorisation des terroirs (*Doc. C.R.W.*, session 1984-85, n° 116/1, p. 6-12, ici p. 10 et 11).

(97) Aucune «modalité» évoquée au cours de la discussion du projet de loi n° 461 portant diverses réformes institutionnelles ne respectait ce principe (voy. *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/63, p. 249-260).

(98) Semblable intervention peut, *a priori*, revêtir deux formes. La première est celle que l'on commente dans la présente note, à savoir l'exercice d'une tutelle administrative sur les personnes de droit public dotées de la prérogative d'expropriation. La seconde est l'octroi d'un pouvoir d'expropriation à un organisme d'intérêt public institué par décret, octroi qui s'accompagne éventuellement de la détermination par décret des conditions du recours à l'expropriation.

loi du 10 avril 1841^(98bis), dans les autres cas il faudra s'en remettre aux dispositions légales qui permettent au Roi ou au gouvernement d'autoriser les provinces et les communes à procéder aux expropriations qu'elles jugent nécessaires.⁽⁹⁹⁾ Ces habilitations pourraient en effet constituer le fondement légal exigé par l'article 11 de la Constitution. Malheureusement, si elles prennent valeur de décret dans les matières transférées aux communautés et aux régions, ce fondement légal disparaît *ipso facto*. Afin de surmonter la difficulté, on devra considérer que l'article 7 de la loi du 27 mai 1870, qui évoque des «travaux d'utilité provinciale ou communale», contient implicitement l'habilitation légale requise par la Constitution, et l'obstacle sera franchi, du moins à l'égard des provinces et des communes.

Pour la Cour de cassation cependant, toute intervention de la communauté ou de la région dans la matière des expropriations poursuivies par des communes apparaît comme un empiètement sur le domaine réservé au législateur national et au Roi par l'article 11 de la Constitution. Dès lors, le seul remède à l'impuissance des communautés et des régions en la matière serait le recours aux «pouvoirs implicites» consacrés par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

V. LES POUVOIRS IMPLICITES DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'ALIGNEMENT DE LA VOIRIE COMMUNALE

Encore faut-il s'entendre sur la notion de «pouvoirs implicites» et sur la faculté du législateur communautaire ou régional⁽¹⁰⁰⁾ d'y recourir pour pénétrer dans le domaine constitutionnellement réservé à la loi nationale.

L'article 10 de la loi spéciale dispose: «Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence». Il s'agit là de ce que la doctrine a appelé, au lendemain même de la réforme de 1980, des «attributions accessoires»⁽¹⁰¹⁾ de nature à assurer à la compétence principale une portée pratique, un effet utile, une efficacité réelle.

La genèse de l'article 10 est correctement rapportée par la note du gouvernement sur les pouvoirs implicites, lue au Sénat par le vice-premier ministre H. VANDERPOORTEN⁽¹⁰²⁾ et publiée en annexe au rapport de la commission de la Chambre.⁽¹⁰³⁾ Quelques précisions et compléments méritent cependant d'y être apportés. Le lecteur qui souhaiterait prendre rapidement connaissance des travaux préparatoires de cette disposition voudra bien se reporter à nos observations sous l'arrêt du Conseil d'État «Interenvironnement Wallonie et Fagnoul», n° 26.323 du 4 avril 1986.⁽¹⁰⁴⁾

C'est la section de législation qui proposa, dans son avis sur les articles 73 à 92 du projet n° 461, le texte⁽¹⁰⁵⁾ dont s'inspire l'article 10 de la loi spéciale et qui consacrait la conception que le Conseil d'État se faisait des pouvoirs implicites. Se succédèrent alors, au cours de l'examen des trois projets successifs de réformes institutionnelles, des déclarations ministérielles dont certains retirent, selon la sévère expression d'Y. KREINS, «une impression de répétition, de superficialité et parfois même de confusion».⁽¹⁰⁶⁾

Quels enseignements raisonnables peut-on dégager de ces travaux parlementaires? D'abord, une certitude: le législateur spécial a voulu éviter que, par des interprétations restrictives, les compétences des communautés et des régions ne se trouvent réduites, voire vidées de leur objet. Ensuite, une vraisemblance: l'exercice de

ces pouvoirs ne pourrait conduire à une immixtion dans les matières qui, au vœu de la Constitution, doivent être réglées par la loi.⁽¹⁰⁷⁾ Enfin, une énigme: les pouvoirs «implicites» sont-ils attribués, comme le prévoit le texte, en des «matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents», ou l'article 10 porte-t-il une simple règle d'interprétation «large et utile»⁽¹⁰⁸⁾ des matières communautaires et régionales?

En faveur de la première branche de l'alternative, on relèvera l'insistance continue du gouvernement sur le fait que les grandes branches du droit échappent à la compétence des communautés et des régions ainsi que le souhaite, exprimé à trois reprises, d'éviter que les décrets ne doivent être complétés par des lois. Le caractère «indispensable» des mesures complémentaires milite également en faveur de cette hypothèse: il ne s'explique que par la volonté de contenir les débordements de compétences. Mais les arguments ne manquent pas non plus en faveur de la seconde branche de l'alternative: il s'agit d'imposer une «interprétation téléologique des compétences», de consacrer «l'effet utile» des règles attributives de compétence, d'utiliser la théorie des «implied powers», laquelle a servi à interpréter très largement les compétences limitativement attribuées au Congrès des États-Unis.

L'énigme que posent les travaux préparatoires n'en est cependant pas une, puisque l'article 10 en procure explicitement la solution sans violer, nous paraît-il, les prescrits constitutionnels (A). Quant à la vraisemblance évoquée plus haut, elle s'effacera devant l'impérieuse nécessité de reconnaître un effet utile... à l'article 10 lui-même (B).

A) Approfondissement ou débordement des compétences?

La doctrine est profondément divisée sur la nature des «pouvoirs implicites». J.M. R. VAN

(98bis) Voy. *supra*, la note 82 et le texte auquel elle se rapporte.

(99) Loi du 28 juin 1930 relative à l'expropriation par zones d'intérêt général ou provincial, art. 1^{er}; L.C. 15 novembre 1867 sur l'expropriation par zones pour travaux d'utilité communale, art. 1^{er}; loi du 27 mai 1870, art. 1^{er}.

(100) Le Conseil d'État, se fondant sur un argument de pur texte, a estimé que seuls les conseils, à l'exclusion des exécutifs, étaient habilités par la loi spéciale à «prendre des dispositions de droit relatives à des matières en principe étrangères à leur compétence», en vertu de l'article 10 de la loi spéciale (C.E., VI^e, 7 novembre 1983, *Etat belge c/ Région wallonne*, n° 23.644, *Adm. Publ.*, 1983, M. 10, p. 141-142).

(101) DELPEREE, F., *Droit constitutionnel*, t. 1^{er}: «Les données constitutionnelles», Bruxelles, F. Larquier, 1980, n° 229, p. 403; VAN BOL, J.M., «Les matières communautaires et régionales», *J.T.*, 1981, 633 et ss., p. 638.

(102) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 23 juillet 1980, p. 2453-2454.

(103) *Doc. parl.*, Chambre, session 1979-80, n° 627/10, annexe I, p. 155-157.

(104) A paraître dans le *Journal des Tribunaux*, 1987.

(105) Avis du 1^{er} août 1978 - *Doc. parl.*, Chambre, session 1977-78, n° 461/25, p. 3-4.

(106) KREINS, Y., «Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980: Une erreur législative?», *J.T.*, 1985, 477-487, p. 477.

(107) Voy. les déclarations du Premier ministre en commission de la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, session 1979-80, n° 434/2, p. 235), ainsi que celles du vice-premier ministre H. VANDERPOORTEN et du sénateur J. DE MEYER (*Ann. parl.*, Sénat, séance du 23 juillet 1980, p. 2454 et 2455).

(108) Selon l'expression de P. TAPIE, «Conflits du deuxième type», *Adm. Publ.*, 1978-1979, p. 90.

BOL⁽¹⁰⁹⁾, B. JADOT⁽¹¹⁰⁾ et B. HAUBERT⁽¹¹¹⁾ défendent avec bonheur la thèse de l'incursion épisodique des autorités communautaires et régionales dans le champ de la compétence résiduelle de l'autorité nationale à la condition que cela soit «indispensable» à l'exercice de leurs compétences propres. P. TAPIE et Y. KREINS soutiennent au contraire que l'article 10 n'est qu'une «règle d'interprétation»⁽¹¹²⁾: «schématiquement on peut résumer cette notion en disant qu'une disposition législative attributive de compétence ne peut être présumée n'avoir eu, dans l'intention du législateur, qu'une portée de propagande ou de leurre. Il faut au contraire présumer non seulement qu'elle a un sens, ce qui est bien le moins, mais qu'elle a un sens qui lui donne une portée pratique ou, plus précisément, un effet utile».⁽¹¹³⁾ F. DELPÉREE paraît ne voir dans l'article 10 qu'un approfondissement des compétences: «qui peut régler les fins doit aussi pouvoir régler les moyens»⁽¹¹⁴⁾; mais il admet l'utilisation de ces pouvoirs «implicites» dans le domaine des libertés individuelles⁽¹¹⁵⁾ constitutionnellement placées sous la protection du législateur national, ce qui porte atteinte à l'exclusivité de la compétence de celui-ci.

Le Conseil d'Etat se prononce clairement en faveur de la conception classique des «pouvoirs implicites», c'est-à-dire pour une interprétation des compétences attribuées aux communautés et aux régions qui permette à ces dernières de jouir de la plénitude de leurs attributions. Dans l'arrêt «Etat belge c/ Région wallonne», du 7 novembre 1983⁽¹¹⁶⁾, la haute juridiction déclare que l'article 10 reconnaît aux conseils la faculté de prendre des dispositions de droit relatives à des matières *en principe* étrangères à leur compétence; la locution «en principe», qui ne figure pas dans la disposition légale paraphrasée, semble indiquer que les matières n'étaient qu'apparemment «étrangères à leur compétence» et qu'un examen plus approfondi doit conduire l'interprète à considérer ces matières comme inhérentes à la compétence principale. L'arrêt «Inter-environnement Wallonie et Fagnoul» du 4 avril 1986 tranche la controverse de manière catégorique: «la règle d'interprétation qui veut que l'attribution d'une compétence déterminée comporte tout ce qui est indispensable à son exercice effectif a... été consacrée, en ce qui concerne les communautés et les régions, par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980».⁽¹¹⁷⁾

L'opinion du Conseil d'Etat ne nous semble pas conforme au texte sur lequel elle porte. Elle feint d'ignorer que l'article 10 confère explicitement aux conseils le droit de régler «des matières pour lesquels [ils] ne sont pas compétents». Evacuer ce bout de phrase prive pourtant toute la disposition de son propre effet utile. M. KREINS en vient ainsi à considérer que l'article 10 n'est ni «indispensable»⁽¹¹⁸⁾, ni «utile»⁽¹¹⁹⁾, qu'il constitue même une «erreur législative» imposant d'ailleurs à la section de législation de «contourner astucieusement le cadre étroit et limité de l'article 10».⁽¹²⁰⁾ Comment indiquer plus clairement que cette règle n'a pas la signification que son interprète lui donne?⁽¹²¹⁾ L'article 10 n'impose pas une méthode d'interprétation fondée sur la théorie des «pouvoirs implicites». Il octroie des compétences complémentaires aux communautés et aux régions.

Dès avant l'adoption des lois de réformes institutionnelles de l'été 1980, nous n'avons pas hésité à écrire que la théorie des «pouvoirs implicites», telle que les instigateurs de ces réformes la comprenaient, aurait pour effet d'autoriser les conseils à exercer occasionnellement des compétences en dehors du domaine dans lequel ils sont en principe cantonnés et, ainsi

de créer un véritable domaine limité de compétences concurrentes là où, auparavant, il n'y avait que des compétences exclusives.⁽¹²²⁾ L'article 10 habilite en effet les collectivités composantes de l'Etat à exercer accessoirement des compétences appartenant en principe à l'autorité nationale, dans le but de rendre pleinement efficace l'exercice d'une compétence qui leur est propre.⁽¹²³⁾

En réalité, la question des compétences implicites ou complémentaires a été mal posée dès l'origine, puisqu'elle mélangeait une technique d'interprétation des attributions expresses des conseils et un problème d'extension du champ de compétence de ceux-ci. Elle est liée à la conception que le Conseil d'Etat se faisait – et se fait encore – du partage des pouvoirs entre l'Etat, ses communautés et ses régions. Cette conception est fort adéquatement présentée par un avis de la section de législation sur le projet de décret wallon relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution: «Les compétences des communautés et des régions sont d'attribution» et ne sauraient donc être interprétées comme permettant «de déroger au droit

(109) VAN BOL, J.M., «Les matières communautaires et régionales», *J.T.*, 1981, 633 et ss.

(110) JADOT, B., *L'Etat, la Région et la protection de l'environnement*, Cahiers constitutionnels, 1985, 1-2, 174 p.

(111) HAUBERT, B., «Les pouvoirs implicites ou les creux de la réforme institutionnelle», *Adm. Publ.*, 1985, T. 4, 290-308.

(112) KREINS, Y., article cité en note 106.

(113) TAPIE, P., «Les institutions régionales», *La réforme de l'Etat, 150 ans après l'indépendance nationale*, Bruxelles, éd. du Jeune Barreau, 1980, 225 et ss., p. 258.

(114) DELPERÉE, F., *Id.*, p. 404.

(115) *O.c.*, n° 164, p. 262.

(116) C.E. (VI), 7 novembre 1983, n° 23.644, *Adm. Publ. mensuel*, 1983, M. 10, p. 141-142.

(117) C.E. (III), 4 avril 1986, n° 26.323, cette *Revue*, 1986, p. 38.

(118) Article cité, p. 479.

(119) *Id.*, p. 484.

(120) *Ibid.*, p. 486 (colonne de gauche).

(121) La section de législation a d'ailleurs admis, à côté des pouvoirs inscrits dans l'article 10, des pouvoirs implicitement inclus dans toute matière dévolue à la compétence des régions ou des communautés: «Le fait que la Constitution fait entrer telle ou telle matière dans la compétence législative de certaines autorités, implique que celles-ci sont compétentes pour tous les aspects de cette matière pour autant qu'aucune autre disposition de la Constitution ne s'y oppose.

En principe, la compétence législative de régler une matière comprend non seulement le pouvoir d'édicter des normes dans cette matière mais aussi le pouvoir de prendre ou de faire prendre toutes autres mesures jugées nécessaires pour un règlement adéquat de la matière, telle que la création de services et d'organismes. Le droit de créer de tels services et organismes implique celui d'en régler le fonctionnement et d'en organiser la tutelle» (Avis L. 13.379/V.R. du 11 juillet 1979 sur le projet de loi ordinaire des communautés et des régions – *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 260/1, annexe, p. 22-23).

(122) DE VISSCHER, P., et LEJEUNE, Y., «La prévention des conflits de compétences», *Adm. Publ.*, 1979-1980, T. 2, 70-92, p. 79 et 82 (note 87).

(123) «Les communautés et les régions belges dans les relations internationales», *R.B.D.I.*, 1981-1982, 53-80, p. 58; Rapport belge, «Les Etats fédéraux dans les relations internationales», *R.B.D.I.*, 1983, 48-67, p. 50; FALLON, M., et LEJEUNE, Y., «La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé», *Ann. Droit*, XLII, 1982, 281-375, p. 286, n° 3 et note 15.

commun» édicté par l'autorité nationale.⁽¹²⁴⁾ En d'autres termes, il y a une «compétence générale du législateur national en matière de droit administratif, civil et pénal»⁽¹²⁵⁾, et même dans toutes les branches du droit fondamental⁽¹²⁶⁾; c'est une compétence de principe. La compétence des communautés et des régions apparaît comme une exception, une dérogation à ce principe et, comme toute exception, elle doit être interprétée restrictivement.

La section d'administration du Conseil d'Etat retient aussi une telle interprétation restrictive. Ainsi l'arrêt «Interenvironnement Wallonie et Fagnoul» déclare-t-il que «les compétences des régions sont d'attribution; ...que la notion de protection de l'environnement, dans la loi spéciale précitée, doit être comprise dans un sens restreint; ...que s'il est vrai que le 'bloc de compétences' des régions en matière de protection de l'environnement ne peut être tenu pour étroitement circonscrit au champ d'application que les lois indiquées avaient lors du vote de la loi spéciale, il n'en demeure pas moins que la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes n'a jamais été citée parmi les lois existantes ayant trait à une matière attribuée, en tout ou en partie, à la compétence des régions; que rien ne permet donc de juger qu'en tout ou en partie, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale, la loi précitée du 29 mars 1958 aurait pris valeur de décret».⁽¹²⁷⁾

A la lumière de cette conception, il apparaît indubitable que le gouvernement et bon nombre de parlementaires ont cru que les attributions de compétences aux communautés et aux régions ne permettaient pas à celles-ci d'empiéter, fût-ce occasionnellement, sur la compétence de l'autorité nationale dans le domaine du droit civil, commercial, judiciaire, pénal et administratif, ce qui conférerait à cette autorité une sorte de «droit de véto» sur toute politique communautaire ou régionale volontariste.

Cette conviction des hommes politiques suffit à expliquer le libellé de l'article 10 de la loi spéciale, manifestement destiné à éviter que les décrets ne soient dépourvus d'efficacité. Elle est cependant erronée car les seules compétences nationales par détermination de la Constitution ou de la loi spéciale sont les «matières réservées»⁽¹²⁸⁾ et les exceptions qui assortissent les «blocs» de compétence communautaire ou régionale. Les grandes branches du droit relèvent de l'autorité nationale pour un autre motif: l'Etat jouit de la «compétence résiduelle» ou, comme l'on disait jadis, du «résidu de souveraineté».⁽¹²⁹⁾ Le jeu de ce principe n'implique nullement que les attributions limitativement énumérées par la Constitution ou en vertu de celle-ci doivent être interprétées de façon restrictive. En outre, il ne permet de déterminer les compétences nationales que par voie d'exclusion.⁽¹³⁰⁾

Ainsi la compétence communautaire ou régionale ne revêt pas un caractère spécial dérogeant à la compétence de principe de l'autorité nationale.⁽¹³¹⁾ Le Constituant a eu recours à une technique «neutre» de répartition des compétences qui, prise en elle-même, n'entraîne aucune conséquence sur le plan de l'interprétation des matières dévolues aux communautés et aux régions. Dans un avis du 30 avril 1975, la section de législation du Conseil d'Etat avait d'ailleurs admis le principe de l'interprétation large de chacune des rubriques contenues dans la liste des matières culturelles.⁽¹³²⁾

Cela étant, la volonté du législateur spécial s'est ex-

primée sans ambiguïté et les fausses convictions qui ont animé celui-ci ne sauraient la modifier.

Il reste que le législateur spécial est, comme toutes les autorités de ce pays, assujéti au respect de la Constitution. Le sens reconnu à l'article 10 ne peut aboutir à prêter au législateur l'intention de violer la Constitution. On admet que, dans le doute, c'est l'interprétation la plus conforme à la Constitution qui doit prévaloir. Or, en attribuant aux communautés et aux régions le pouvoir de régler des matières qui ne ressortissent pas à leur compétence, l'article 10 ne méconnaît-il pas les prescriptions des articles 59bis, 59ter et 107quater de la Constitution?

Rien n'est moins sûr. Sans doute l'article 10 n'a-t-il pas trait à des matières culturelles, personnalisables ou régionales au sens des articles 4, 5 et 6 de la loi spéciale. Cela ne saurait toutefois interdire que les compétences complémentaires qu'il vise puissent être considérées comme des matières régionales au sens de l'article 107quater de la Constitution, à l'exception des matières expressément exclues par cette disposition.⁽¹³³⁾ Il est à première vue plus difficile d'admettre que les pouvoirs complémentaires dont fait usage une communauté soient considérés comme des matières relevant de la compétence communautaire puisque les articles 59bis et 59ter énumèrent limitativement les matières qu'ils autorisent les communautés à régler, sans faire allusion à d'éventuelles compétences accessoires. Néanmoins, ces pouvoirs peuvent constituer des matières culturelles ou personnalisables au sens de l'article 59bis. Quant aux compétences des communautés en matière d'emploi des langues et d'enseignement, elles pourraient s'accompagner d'attributions

(124) Avis du 10 juillet 1984 sur le projet devenu le décret wallon du 9 mai 1985 relatif à la valorisation des terroirs - *Doc. C.R.W.*, session 1984-85, n° 116/1, p. 8 et 9.

(125) Rapport André-Pétry sur le projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 - *Doc. parl.*, Sénat, session 1979-80, n° 434/2, p. 217.

(126) Rapport précité, p. 219.

(127) C.E. (III^e), 4 avril 1986, Inter-environnement Wallonie et Fagnoul, n° 26.323, cette *Revue*, 1986, p. 38.

(128) Voy. sur ce thème: *supra*, section IV.

(129) Déterminer la collectivité titulaire du «résidu de souveraineté» ou de la compétence résiduelle n'est pas déterminer le(s) titulaire(s) de la «plénitude de compétence». Au sein de chaque collectivité composante du Royaume, il n'appartient qu'au législateur - national, communautaire français, wallon, flamand, germanophone - de régler les affaires qui n'ont pas été réservées expressément à d'autres organes de la même collectivité. Ce sont donc ces législateurs qui détiennent la «plénitude de compétence», chacun pour la collectivité au nom de laquelle ils agissent.

(130) Sur la problématique de l'interprétation restrictive des matières communautaires et régionales, voy. nos observations sous C.E. (III^e), 4 avril 1986, n° 26.323, à paraître dans le *Journal des Tribunaux*, 1986.

(131) C'est la principale critique juridique que l'on puisse adresser à la résolution sénatoriale du 1^{er} avril 1981, consécutive à une question préjudicielle posée par la Cour de cassation le 11 juin 1979 dans l'affaire Vandenplas. Voy. à cet égard FALLON, M., et LEJEUNE, Y., «La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé», *Ann. Droit*, XLII, 1982, 281-375, n°s 61-62, spéc. p. 345.

(132) *Doc. C.C.F.*, session 1974-75, n° 47/2 (avis sur un projet de décret «relatif au drapeau wallon et fixant la date de la fête de la communauté culturelle française»).

(133) Il s'agit des matières visées aux articles 23 (emploi des langues) et 59bis (compétences des communautés françaises et flamandes).

subsidiaries grâce à l'article 3^{ter} de la Constitution, aux termes duquel «chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci». ⁽¹³⁴⁾

Il s'ensuit que l'attribution aux communautés et aux régions de pouvoirs complémentaires étrangers à leur compétence principale ne semble pas devoir encourir le reproche d'inconstitutionnalité.

En constatant que «le pouvoir décretaal de la Région wallonne peut..., en vertu de l'article 10 de [la loi spéciale], prendre des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles il n'est pas compétent dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de ses compétences», l'arrêt annoté de la Cour de cassation semble préférer – à juste titre, selon nous – la thèse des «compétences complémentaires» à celle de l'interprétation utile, en d'autres termes: la thèse du débordement à celle de l'approfondissement des compétences attribuées.

B) La concurrence des compétences matérielles

Examinant la question de savoir si un acte législatif ou administratif relève de la compétence de l'Etat, de la communauté ou de la région, le praticien s'interroge d'abord sur le contenu de la matière; il utilise les méthodes d'interprétation classique, en ce compris celle de l'effet utile, afin de déterminer si la compétence exercée est inhérente au chef de compétence que l'auteur de l'acte lui assigne pour fondement. Dans cette interprétation, il doit s'abstenir d'empiéter sur les matières pour lesquelles l'autorité nationale est compétente aux termes d'une disposition expresse de la Constitution ou de la loi spéciale. Or, en l'espèce, la Cour de cassation juge que la compétence régionale à l'égard des plans d'alignement de la voirie communale n'englobe pas celle d'autoriser les communes à procéder aux expropriations nécessaires parce que la Constitution réserve au législateur national et au Roi la compétence à l'égard des matières relatives aux expropriations poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs. ⁽¹³⁵⁾⁽¹⁶⁾

Le praticien se tourne alors vers les éventuels pouvoirs complémentaires de la communauté ou de la région. La compétence accessoire que légitime l'article 10 de la loi spéciale permet, croyons-nous, à l'exécutif comme au conseil d'intervenir dans une matière pour laquelle l'autorité nationale est en principe compétente. La nécessité d'un empiètement limité peut en effet apparaître au stade de la législation aussi bien qu'au stade de l'exécution. Bien sûr, l'article 10 n'évoque pas les exécutifs, mais n'en va-t-il pas de même des paragraphes de l'article 59^{bis} qui déterminent les compétences matérielles des communautés française et flamande? Or, nul n'a jamais soutenu que les dispositions de la loi spéciale qui précisent les compétences des exécutifs communautaires soient inconstitutionnelles.

Une fois admis le caractère subsidiaire de la mesure prise par la communauté ou la région par rapport à la compétence expressément attribuée – en l'occurrence, ce caractère tombe sous le sens –, il convient de déterminer la nature de la compétence nationale dans le domaine de laquelle l'autorité communautaire ou régionale souhaite s'introduire.

Si la matière appartient à la compétence résiduelle, c'est-à-dire innommée, de l'Etat, on peut immédiatement procéder à la vérification de l'«indispensabilité» de la mesure. Cette vérification requiert l'emploi de critères dont la pertinence appellerait une analyse approfondie.

⁽¹³⁷⁾ Si la matière est réservée à l'autorité nationale par une disposition dérogatoire de la loi spéciale, la mesure mettant en œuvre la compétence complémentaire ne peut priver cette exception de son «sens certain»; elle doit au surplus rester compatible avec le système de compétences exclusives institué par le Constituant et le législateur spécial, en n'ayant qu'un «impact marginal» sur une «matière réservée (qui) se prête à un règlement différencié». Tel est du moins l'enseignement de la Cour d'arbitrage. ⁽¹³⁸⁾ Il ne nous appartient pas de la commenter ici. Tout au plus observerons-nous qu'en admettant l'utilisation des compétences complémentaires pour intervenir dans un domaine réservé à l'Etat, la Cour admet nécessairement aussi que l'article 10 de la loi spéciale permet de déroger aux articles 4 et 7 de la même loi.

Si la matière doit être constitutionnellement réglée par ou en vertu de la loi, l'article 10 permet-il de porter atteinte à la compétence du législateur national? La Cour de cassation l'a nié par son arrêt du 20 février 1986. Si le pouvoir décretaal peut régler des matières qui échappent en principe à sa compétence dans la mesure où le règlement de ces matières est étroitement lié à l'exercice de la compétence principale, c'est, comme l'énonce l'arrêt en se référant à l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale, «sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi». L'interprétation ainsi adoptée peut se réclamer de l'opinion du gouvernement ⁽¹³⁹⁾ et de celle de divers auteurs. ⁽¹⁴⁰⁾ Après avoir partagé cette conviction ⁽¹⁴¹⁾

⁽¹³⁴⁾ De la même manière, les lois de pouvoirs spéciaux «portées en vertu de la Constitution même» confèrent occasionnellement au Roi un pouvoir réglementaire différent de celui qu'il puise directement dans la Constitution (Const., art. 78).

⁽¹³⁵⁾ Voy. *supra*, section IV *in fine*. L'article 25 de la loi du 29 mars 1962, si tant est qu'il garde valeur légale, n'autorise l'expropriation qu'en vue de la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement, non des plans d'alignement, mais la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux constitue, à notre sens, le fondement légal requis par l'article 11 de la Constitution (Voy. *supra*, la note 82 et le texte auquel elle se rapporte).

⁽¹³⁶⁾ Rappelons toutefois que l'expropriation poursuivie pour acquérir les parcelles nécessaires à la réalisation d'un alignement est manifestement destinée à affecter ces parcelles à un usage public. Dans l'interprétation traditionnelle, pareille expropriation est dispensée d'autorisation légale. L'exécutif – qu'il soit national, communautaire ou régional – est alors habilité à constater l'utilité publique sans que le législateur belge ait déterminé les limites de son pouvoir d'appréciation.

⁽¹³⁷⁾ Voy. KREINS, Y., article cité, p. 485-486; HAUBERT, B., article cité, p. 303-305; JADOT, B., étude citée, p. 151-165.

⁽¹³⁸⁾ Arrêt du 20 décembre 1985 annulant l'article 8, b, du décret du 8 septembre 1981 «fixant les conditions de reconnaissance des radios locales» en Communauté française. En droit, point 6.B.2, al. 2 et 3 (M.B., 21 janvier 1986, p. 694-696, ici p. 696).

⁽¹³⁹⁾ Voy. les réf. citées en note 107.

⁽¹⁴⁰⁾ Voy. les auteurs cités par CEREXHE G.: «Les matières réservées: une notion de droit constitutionnel?», *Adm. Publ.*, 1983, T. 4, 243-257, notes 49 (p. 249) et 88 (p. 255).

⁽¹⁴¹⁾ «Les communautés et les régions belges dans les relations internationales», *R.B.D.I.*, 1981-1982, 53-80, p. 59, note 21^{bis}; rapport belge, «Les Etats fédéraux dans les relations internationales», *R.B.D.I.*, 1983, 48-67, p. 50; FALLON, M., et LEJEUNE, Y., «La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé», *Ann. Droit*, XLII, 1982, 281-375, p. 286, note 15.

nous sommes aujourd'hui enclin à suivre l'interprétation suggérée naguère par M^{me} G. CEREXHE. Selon cet auteur⁽¹⁴²⁾, la théorie des pouvoirs implicites – entendez : du débordement des compétences communautaires ou régionales – peut « éventuellement conduire à octroyer aux communautés et aux régions des compétences réservées au « législateur » national, aux conditions suivantes :

- l'incursion dans le domaine réservé doit être limitée et indispensable;
- elle ne doit pas être prohibée par une disposition légale, elle-même prise sur base d'une compétence expressément attribuée à la loi par la Constitution;
- enfin, elle ne peut ni constituer une ingérence dans les relations juridiques entre les pouvoirs constitués de l'Etat, ni modifier les principes de l'organisation provinciale ou communale.

Il est bien entendu que si la loi peut, « en vertu de la Constitution », confier au Roi ou à d'autres autorités administratives le soin de régler certaines matières à condition d'en fixer les principes essentiels⁽¹⁴³⁾, il en va de même pour les habilitations conférées dans les mêmes conditions par le législateur (spécial ou ordinaire) aux communautés et aux régions.⁽¹⁴⁴⁾

L'argument principalement invoqué pour permettre d'outrepasser l'interdit des matières réservées – à savoir le fondement, la motivation historique de l'interdit⁽¹⁴⁵⁾ – n'a pas convaincu la Cour de cassation. Il est vrai que cette thèse se heurte à deux écueils d'envergure : elle accepte que, par le biais de l'article 10, le législateur spécial autorise les communautés et les régions à déroger aux dispositions constitutionnelles qui établissent – ce qui n'est pas contesté⁽¹⁴⁶⁾ – des « propres » de la loi; elle tient pour non écrit le deuxième alinéa de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale qui dispose que « le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, et donc à l'article 10, sans préjudice des compétences que la constitution réserve à la loi ».

Pourtant, il n'est pas certain que les dispositions constitutionnelles attributives de compétences aux communautés et aux régions excluent nécessairement que celles-ci règlent, à l'occasion, des matières légales par détermination de la Constitution. Certes, le Conseil d'Etat a considéré, dans ses avis relatifs au projet de loi n° 261, que l'article 107^{quater} de la Constitution, malgré la lettre de cette disposition, ne permet pas au législateur spécial de transférer aux régions les matières que d'autres articles attribuent à la loi.⁽¹⁴⁷⁾ Ne peut-on toutefois estimer que le Constituant, en adoptant les articles 3^{ter} et 107^{quater}, a voulu autoriser le législateur spécial à permettre aux communautés et aux régions de déroger, à tout le moins de façon limitée et exceptionnelle, aux dispositions de la Constitution qui paraissent réserver certaines matières à la seule compétence du législateur national? Ce raisonnement procure une justification constitutionnelle à la suggestion de M^{me} G. CEREXHE.

Reste l'article 19 de la loi spéciale, auquel la Cour de cassation se réfère expressément. En tenant compte de l'interprétation proposée ci-dessus, il est permis de considérer, avec G. CEREXHE, que cette disposition « interdit aux communautés et aux régions d'exercer des compétences réservées au législateur [national] sous réserve du recours à l'article 10 de la loi du 8 août 1980 ». ⁽¹⁴⁸⁾ Peut-être même doit-on penser que la concurrence limitée et épisodique créée par l'incursion d'une communauté ou d'une région dans le champ de compétence nationale ne porte pas « préjudice aux compétences que la Constitution réserve à la loi »,

étant donné « l'impact marginal » de cette incursion sur la matière réservée.

Ainsi donc, la nécessité de reconnaître un effet utile à l'exercice de certaines attributions communautaires ou régionales conduit occasionnellement, si cela se révèle « indispensable », à l'instauration d'une concurrence limitée et ponctuelle de deux normes juridiques : celle de l'autorité nationale qui règle la matière pour l'essentiel; et celle de l'autorité communautaire ou régionale qui règle à titre accessoire la même matière sous un autre aspect ou d'un point de vue différent.⁽¹⁴⁹⁾ La circonstance que le Constituant et le législateur spécial paraissent réserver la matière à la seule compétence du législateur national est sans influence sur la compétence complémentaire des communautés ou des régions, dès lors qu'est sauvegardée l'essence même de la compétence législative de l'Etat.

Le partage des pouvoirs résultant de la Constitution et de la loi spéciale apparaît en définitive comme un système de compétences exclusives tempéré par des champs restreints de compétences concurrentes. Cette concurrence ne saurait provoquer de « collisions de normes »⁽¹⁵⁰⁾, malgré l'inexistence en droit belge du principe de la primauté du droit national (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Les communautés et les régions sont habilitées par l'article 10 de la loi spéciale à édicter des règles dérogatoires au droit commun établi par l'autorité nationale – législateur, Roi, ministre –. Si cette autorité s'avisait de modifier la législation ou la réglementation en vigueur en la matière dans l'intention d'abroger les règles communautaires ou régionales, ces dernières disparaîtraient de plein droit. En revanche, si l'autorité nationale modifiait ou abrogeait la législation générale portant sur la matière considérée, cette abrogation n'aurait aucun effet sur les règles communautaires ou régionales, puisque celles-ci revêtent un caractère spécial.

*
* *

Nous avons dû constater qu'à peine de limiter la compétence de la région au droit de retirer à la commune ses attributions dans le domaine des alignements de voirie, le chef de compétence inscrit à l'article 6, § 1^{er}, 1, 2°, de la loi spéciale doit être interprété comme assurant aux autorités régionales un pouvoir de tutelle sur les décisions communales en la matière.⁽¹⁵¹⁾

(142) Etude citée, p. 255-257 et l'avis du Conseil d'Etat analysé en p. 252.

(143) Voy. LEJEUNE, Y., et SIMONART, H., « L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal », *Ann. Droit*, 1980, 313-386, p. 371, 374-375.

(144) Voy. CEREXHE, G., article cité, p. 249; HAUBERT, B., « Les pouvoirs implicites ou les creux de la réforme institutionnelle », *Adm. Publ.*, 1985, T. 4, 290-308, p. 299.

(145) Voy. CEREXHE, G., article cité, p. 252-254; HAUBERT, B., article cité, p. 299-300.

(146) Voy. CEREXHE, G., article cité, p. 255 et 257.

(147) Voy. L'avis L. 13.334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, p. 8-9) et surtout l'avis L. 13.395/V.R. du 26 juillet 1979 (*id.*, annexe II, p. 2).

(148) Etude précitée, p. 255.

(149) Voy., quant à la jurisprudence constitutionnelle autrichienne, le cas évoqué par KREINS, Y. (article cité), à la page 480 (note 41 et texte auquel elle se rapporte).

(150) Comp. JADOT, B., étude citée, n° 60, p. 146-148.

(151) Voy. *supra*, section II in fine.

Cette tutelle générale s'accompagne d'une tutelle spécifique exercée à l'égard des expropriations décidées par la commune en ce domaine: la loi du 10 avril 1841 en fait une circonstance justifiant une expropriation et l'exécutif régional est habilité, dans ces limites, à en constater l'utilité publique, à déclarer l'urgence ou l'extrême urgence de la prise en possession des parcelles visées ainsi qu'à autoriser la commune à en poursuivre l'expropriation. Point n'est besoin, dès lors, de faire usage des «compétences complémentaires» prévues par l'article 10 de la loi spéciale pour justifier une immixtion dans le domaine des compétences dont la Constitution attribue expressément l'exercice au législateur national.

Toutefois, la Cour de cassation fait des «matières relatives aux expropriations... poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs» une compétence réservée au législateur national et au Roi. Pareille interprétation, qui nous paraît trop extensive, ne devrait pas faire obstacle, nonobstant l'article 19 de la loi spéciale, à l'exercice par les autorités régionales d'une compétence accessoire complémentaire de leurs attributions en matière d'alignement de voirie communale. L'arrêt de la Cour de cassation ne l'a pas admis. On ne peut que le regretter, car la haute juridiction réduit ainsi considérablement l'utilité des compétences complémentaires prévues par l'article 10.

CONCLUSION

En réservant au législateur national et au Roi les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que les exécutifs, et notamment par des communes, l'arrêt du 20 février 1986 consacre une interprétation de la loi spéciale qui bat en brèche la praticabilité de la redistribution des compétences issue des lois de réformes institutionnelles de l'été 1980 et mésestime l'impératif de cohérence du nouveau système juridique belge. Cette décision laisse en effet transparaître une certaine impassibilité en face des incidences pratiques qui pourraient en résulter. Si l'arrêt faisait jurisprudence, il obligerait les autorités communales à transmettre leurs délibérations relatives à des plans d'alignement non seulement aux organes de tutelle désignés par les régions, mais encore au ministère de l'Intérieur. Il reconnaîtrait au Roi un véritable droit de veto sur l'exercice d'une compétence incontestablement régionale. Il compliquerait considérablement une matière dans laquelle la transparence des procédures était le meilleur garant des droits des administrés.

L'attitude de la Cour, confrontée à des travaux préparatoires dénués de pertinence, ne manque pas non plus de surprendre.

Mais l'arrêt du 20 février 1986 contribue aussi à une meilleure connaissance du système juridique non unifié dont la Belgique s'est dotée. Il admet tacitement qu'en règle générale, les exécutifs détiennent aujourd'hui les compétences attribuées au Roi par les lois antérieures à 1980 qui régissent encore des matières communautaires ou régionales. Il souscrit apparemment à la thèse de la compétence accessoire des communautés et des régions dans les matières «pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents» (loi spéciale, art. 10) et, par là, il tient pour possible l'existence d'un domaine limité de compétences matériellement concurrentes dans lequel les collectivités composantes de l'Etat peuvent s'introduire de manière épisodique. Enfin, il établit définitivement que la Constitution réserve à la loi et non au décret certaines matiè-

res, et notamment «des matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique» qui ne peuvent être poursuivies que dans les cas et de la manière établis par la loi.

On peut toutefois s'étonner qu'ayant ainsi reconnu à l'article 11 de la Constitution le caractère d'une norme répartitrice de compétences, la Cour de cassation n'ait pas demandé à la Cour d'arbitrage de statuer sur la question relative à l'éventuelle violation, par la loi du 27 mai 1870 et par la loi du 26 juillet 1962 dans l'interprétation que leur donnait l'Exécutif régional wallon, «des règles qui sont établies par la Constitution... pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions». ⁽¹⁵²⁾

Y. LEJEUNE,
*Chargé d'enseignement
à l'Université Catholique
de Louvain*

(152) Loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, art. 15, § 1, a.