

Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire

Analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage

Marc Verdussen et David Renders

La propriété est-elle soumise à la souveraineté? Pour citer Jean-Jacques ROUSSEAU, le «droit que chaque particulier a sur son propre fond» est-il toujours subordonné au «droit que la communauté a sur tous»? Ou bien, tout au contraire, la propriété elle-même, à tout le moins la propriété foncière, doit-elle être élevée au rang d'un pouvoir souverain, comme le pensaient les physiocrates par exemple? La vérité doit sans doute être cherchée dans l'espace qui sépare ces deux propositions antagonistes.

L'on doit ainsi aux discours révolutionnaires et, surtout, à la théorie civiliste des rédacteurs du Code Napoléon d'avoir opéré une dissociation nette entre les idées de propriété et de souveraineté – amorçant par là «un puissant courant pour lequel la souveraineté n'emporte pas la propriété et ne donne à l'État aucun droit éminent sur les biens des citoyens» –, tout en limitant le droit de propriété à un droit qui ne comporte aucune souveraineté absolue au profit de son titulaire⁽¹⁾.

En clair, si la propriété est dans un état de subordination, c'est uniquement par rapport «à une souveraineté conçue en termes d'arbitrage, de régulation et non de maîtrise»⁽²⁾. Car la propriété ne saurait être livrée à une souveraineté omnipotente et arbitraire⁽³⁾. À cet égard, n'est-il pas significatif qu'à l'époque, la plupart des droits seigneuriaux aient été abolis contre rachat⁽⁴⁾?

Abstraction faite de son libellé partiellement jussnaturaliste, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen traduit assez fidèlement ce délicat équilibre. Après avoir proclamé que la propriété est «un droit inviolable et sacré» et que «nul ne peut en être privé»⁽⁵⁾, il précise immédiatement : «si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité». Qui plus est, à cette époque, le droit de propriété faisait l'objet de réglementations qui en restreignaient l'usage, mais toujours au nom du bien général.

Survivant aux résistances ultérieures qui lui furent opposées, cet équilibre se perpétua, tant à travers la protection constitutionnelle⁽⁶⁾ qu'à travers la protection européenne du droit de propriété⁽⁷⁾.

Les articles 16 et 17 de la Constitution belge procèdent d'une préoccupation de pragmatisme. À défaut de consacrer formellement le droit de propriété, ils offrent à celle-ci une garantie contre toute atteinte arbitraire de l'autorité publique⁽⁸⁾ : le premier prévoit que «nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit», tandis que le second – de portée plus limitée – interdit l'établissement de la peine de la confiscation générale des biens.

L'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est directement applicable dans l'ordre juridique belge, n'autorise des mesures d'ingérence au droit de propriété qu'à la condition de ménager un «juste équilibre» – selon l'expression consacrée par la Cour européenne – entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits du propriétaire.

Le droit de propriété n'en demeure pas moins «un droit contesté dans sa nature même, droit économique pour les uns, droit civil pour les autres, son caractère même de droit de l'homme prête à discussion selon que l'on considère, ou non, que la propriété privée est essentielle à l'existence de l'individu»⁽⁹⁾.

Manifestations concrètes de la souveraineté étatique, les politiques d'aménagement du territoire, particulièrement en matière urbanistique, affectent directement

(1) J.-L. HALPÉRIN, «Propriété et souveraineté de 1789 à 1804», *Droits*, 1995, vol. 22, pp. 67-68.

(2) *Ibid.*, p. 72.

(3) F. TERRÉ écrit qu'«à côté de cet impératif essentiel que constitue l'harmonie du corps social, le précédant, le primat de la liberté individuelle est au fondement de la propriété» («L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil», *Droits*, 1985, vol. 1^{er}, p. 48).

(4) F. FURET et R. HALÉVI, *La monarchie républicaine - La Constitution de 1791*, Paris, Fayard, 1996, p. 177; F. FURET et M. OZOUF, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1988, p. 132.

(5) Par ailleurs, l'art. 2 de cette même Déclaration fait du droit de propriété un «des droits naturels et imprescriptibles» de l'homme. Voy. R. SZRAMKIEWICZ et J. BOUINEAU, *Histoire des institutions 1750-1914*, 3^e éd., Paris, Litec, 1996, pp. 205-206.

(6) L'on s'intéresse ici à la protection offerte par la Constitution belge. Le droit de propriété n'en est pas moins reconnu dans d'autres textes constitutionnels, notamment européens. Voy. E. SMITH, «On the Inviolable Character of Property Rights in Contemporary Constitutions», in *Property Rights: Constitutional Protection and Public Regulation*, Oslo, The Norwegian Academy of Science and Letters, 1994, pp. 16-23.

(7) Au niveau de la protection mondiale, force est de constater que le droit de propriété est ignoré par les Pactes onusiens de 1966. De surcroît, il semble que la tendance qui prévaut à l'O.N.U. est de «considérer que la propriété individuelle est dépassée et absorbée par la propriété des peuples» (F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 2^e éd., Paris, P.U.F., 1995, p. 238).

(8) P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Paris, Giard & Brière, 1909, p. 57. Sur le lien entre l'article 16 de la Constitution et l'article 17 de la Déclaration, voy. J. VANDERLINDEN, «Aux origines du Titre II de la Constitution belge de 1831», in *Présence du droit public et des droits de l'homme - Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1200-1201.

(9) F. SUDRE, *op. cit.*, p. 238. Sur cette question «immense» et «extrêmement complexe», voy. G. HAARSCHER, «Le droit de propriété est-il un droit de l'homme? Considérations préliminaires à une analyse systématique», in *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale - Mutations et limites d'un droit fondamental* (dir. S. MARCUS-HELMONS), Louvain-la-Neuve, Academia, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 9-25 (l'auteur fait la distinction entre la propriété des biens de production et celle des biens de consommation).

la propriété immobilière⁽¹⁰⁾. Inévitablement, des contestations se sont élevées à l'occasion tantôt de la conception, tantôt de la mise en œuvre de ces politiques. Pour l'essentiel, ces contestations se sont portées sur des règles générales planificatrices de l'aménagement du territoire ou sur des décisions individuelles relatives à des demandes d'autorisations administratives. Dans le cadre de ces contestations, les propriétaires se sont parfois prévalus, à titre principal ou à titre subsidiaire, d'une violation de leur droit de propriété, en invoquant l'article 16 de la Constitution ou l'article 1^{er} du Protocole additionnel, voire les deux conjointement⁽¹¹⁾.

Nombreuses sont les juridictions qui, par leurs compétences, sont susceptibles de connaître d'un moyen tiré d'une méconnaissance de ces dispositions. Deux d'entre elles retiennent plus particulièrement l'attention, pour l'autorité dont elles jouissent dans l'ensemble du système juridictionnel, mais aussi en raison des interprétations qu'elles ont pu procurer au droit de propriété, dont, à l'instar des autres droits fondamentaux, elles ont vocation à assurer le respect. Il s'agit de la Cour européenne des droits de l'homme (I) et de la Cour d'arbitrage (II).

I. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

L'aménagement du territoire n'a pas été placé expressément dans l'orbite de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles additionnels⁽¹²⁾. C'est uniquement à travers la garantie du droit de propriété, consacrée par le premier de ces protocoles, en son article 1^{er}, que la Cour européenne a pu se déplacer sur ce terrain très spécifique⁽¹³⁾. Il convient de rappeler l'interprétation que la Cour confère, de façon générale, à l'article 1^{er} (A), avant d'en examiner les applications particulières (B).

A. L'INTERPRÉTATION GÉNÉRALE DE L'ARTICLE 1^{er} DU PROTOCOLE ADDITIONNEL N° 1 À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Au cours des négociations ayant précédé l'adoption de la Convention européenne des droits de l'homme, il fut sérieusement question d'inclure le droit de propriété parmi les droits protégés. Cependant, la connotation économique d'un tel droit suscita de vives dissensions parmi les rédacteurs de la Convention. Soucieux de ne pas différer le projet entrepris, ils décidèrent finalement de renoncer à consacrer la protection de la propriété, tout au moins provisoirement.

Il fallut attendre l'adoption du Protocole additionnel n° 1 pour que le droit de propriété soit conventionnellement protégé. Tel est l'objet de l'article 1^{er} de ce Protocole⁽¹⁴⁾.

Aujourd'hui, la Cour de justice des Communautés européennes élève le droit de propriété au rang d'un principe fondamental «garanti dans l'ordre juridique communautaire conformément aux conceptions communes aux Constitutions des États membres, re-

flétées par le Premier protocole de la Convention européenne»⁽¹⁵⁾.

De manière constante, la Cour européenne des droits de l'homme ramène l'article 1^{er} du Protocole additionnel à trois règles essentielles⁽¹⁶⁾, qu'elle inscrit dans une

(10) «Le droit de l'urbanisme limite fortement l'exercice du droit de propriété» (P. DEVOLVÉ, «Droit de propriété et droit public», in *L'Etat de droit - Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 163), spécialement lorsque, pour sa mise en œuvre, il requiert l'utilisation du mécanisme de l'expropriation pour cause d'utilité publique (dont on admettra qu'il déborde le champ de l'urbanisme).

(11) F. HAUMONT, «Les limitations du droit de propriété immobilière», in *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale...*, op. cit., pp. 113-114. Dans certaines contestations, l'invocation d'un droit à l'environnement est sous-jacente à celle du droit de propriété: voy. M. DÉJEANT-PONS, «Le droit de l'homme à l'environnement et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales», in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1995, spéc. pp. 93-97.

(12) J.-B. AUBY, «Droit de l'urbanisme et droit européen», *A.J.D.A.*, 1995, p. 667.

(13) D'autres dispositions de la Convention contribuent à protéger indirectement l'exercice du droit de propriété. On pense à l'article 6, § 1^{er} (droit à un procès équitable): voy. B. LOMBAERT, «La protection juridictionnelle de la propriété privée face aux empiètements de l'administration», *Rev. trim. D.H.*, 1995, pp. 33-40, et la jurisprudence citée; R. ERGEC, «L'accès à un tribunal lors du classement de terres agricoles en site protégé», obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Oerlemans*, du 27 novembre 1991, *Rev. trim. D.H.*, 1993, pp. 531-535; adde Cour eur. D.H., arrêt *Les Saints Monastères*, du 9 décembre 1994; arrêt *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, du 9 décembre 1994; arrêt *Hentrich*, du 22 septembre 1994. On pense aussi à l'article 8 (droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile): voy. Cour eur. D.H., arrêt *Lopez Ostra*, du 9 décembre 1994; comp. Cour eur. D.H., arrêt *Velosa Barreto*, du 21 novembre 1995. Parfois, l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 est envisagé, non pas isolément, mais en combinaison avec l'article 14 de la Convention (non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention): voy. Cour eur. D.H., arrêt *Darby*, du 23 octobre 1990.

(14) Sur l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1, voy. les nombreuses indications bibliographiques reprises in J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 673-674. Voy. égal. L. CONDORELLI, «Premier protocole additionnel. Article 1^{er}», in *La Convention européenne des droits de l'homme* (dir. L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT), Paris, Economica, 1995, pp. 971-997; J. DE MEYER, «Le droit de propriété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», in *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale...*, op. cit., pp. 55-85; J.-F. FLAUSS, «Les mutations de propriété dans les pays d'Europe centrale et orientale à l'épreuve de l'article 1^{er} du Protocole additionnel», in *La mise en œuvre interne de la Convention européenne des droits de l'homme*, Editions du Jeune barreau de Bruxelles, 1994, spéc. pp. 199-209; J.A. FROWEIN, «The Protection of Property», in *The European System for the Protection of Human Rights* (éd. R.S.L.J. MACDONALD, F. MATSCHER et H. PETZOLD), Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 515-530; F. MASSIAS, «L'influence de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit de propriété», *European Review of Private Law*, 1993. Adde C. KRAUSE, «The Right to Property», in *Economic, Social and Cultural Rights* (éd. A. EIDE, C. KRAUSE et A. ROSAS), Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 143-157.

(15) C.J.C.E., arrêt *Hauer c. Rheinland Pfalz*, du 3 mars 1978. Voy. F. CAMPBELL-WHITE, «Property Rights: A Forgotten Issue Under the Union», in *The European Union and Human Rights* (ed. N.A. NEUWAHL et A. ROSAS), Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 261. Voy. égal. la «Résolution sur la Constitution de l'Union européenne» adoptée par le Parlement européen le 10 février 1994 (spéc. titre I^{er}, art. 7, et titre VIII, § 10).

(16) Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres*, 20 novembre 1995, § 33.

«dialectique interprétative»⁽¹⁷⁾.

La première règle – dont le libellé s'inspire manifestement de l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 – énonce le principe du respect de la propriété, en des termes aussi laconiques que généraux: «*Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens*» (al. 1^{er}, 1^{re} phrase).

La deuxième règle autorise, sous certaines conditions, une restriction radicale au droit de propriété, à savoir sa privation, son transfert forcé à autrui: «*Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international*» (al. 1^{er}, 2^e phrase).

Quant à la troisième et dernière règle, elle autorise une autre forme, moins absolue, de restriction au droit de propriété, à savoir la réglementation de son usage: «*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.*» (al. 2).

Et la Cour de préciser que «la deuxième et la troisième, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première». Elles en constituent, en effet, des applications particulières.

La jurisprudence s'est progressivement attachée à éclairer et à préciser la protection ainsi offerte aux propriétaires. Alors que l'article 1^{er} paraissait n'imposer aux États que des obligations vagues, voire évanescences, les organes de Strasbourg ont entendu, depuis le 23 septembre 1982 – date de l'arrêt *Sporrong et Lönnroth*⁽¹⁸⁾ –, renoncer à leurs frileuses tergiversations et donner à cet article une consistance plus substantielle, transformant ainsi une «disposition foncièrement inoffensive» en une règle imposant «de sérieuses contraintes»⁽¹⁹⁾. Certes, la protection procurée à travers l'article 1^{er} est encore fort relative. L'on doit néanmoins constater que les principes dégagés par la jurisprudence se révèlent actuellement «d'une grande importance pour le fonctionnement normal d'une économie», en ce sens qu'ils «apportent ce qui est essentiel, c'est-à-dire la sécurité juridique et matérielle qui doit permettre d'éviter qu'un producteur de biens de bonne foi, ou celui qui participe à la circulation de ces biens, ne soit spolié»⁽²⁰⁾.

1. Le droit au respect de ses biens

«Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens». La formulation retenue ne saurait prêter à controverse. C'est effectivement le droit de propriété qui est garanti dans cette disposition, le droit au respect de ses biens constituant «un élément traditionnel fondamental» du droit de propriété⁽²¹⁾.

Oeuvre de compromis, l'article 1^{er} du Protocole additionnel n'en accuse pas moins une évidente pusillanimité. Celle-ci réside notamment dans le caractère

conservatoire du droit protégé: il s'agit, non pas du droit d'accéder à la propriété, mais uniquement du droit de jouir (du «droit de disposer») de la propriété acquise.

Ceci étant, la notion de «biens» s'est vu reconnaître «une portée autonome»⁽²²⁾. Elle bénéficie même, à ce titre, d'une acception jurisprudentielle pour le moins large, ce qui confère une ample étendue matérielle au droit protégé⁽²³⁾.

Il s'agit des biens meubles, tout autant que des biens immeubles: terrains ou bâtiments, domaines immobiliers ou terres agricoles, maisons ou appartements.

Il s'agit des biens matériels, mais aussi des biens incorporels.

C'est donc le patrimoine en général, dans tous ses éléments, qui se trouve protégé par l'article 1^{er}.

De surcroît, le droit de propriété n'est pas envisagé uniquement comme un droit réel. D'autres droits ou intérêts constituant des actifs méritent d'être placés sous la protection de l'article 1^{er}: tantôt d'autres droits réels, tels une emphytéose, une servitude ou une sûreté réelle, tantôt des droits intellectuels, tantôt des droits de créance, tantôt de simples intérêts⁽²⁴⁾. S'agissant des créances, la Cour européenne paraît même, dans l'arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres* du 20 novembre 1995 – condamnant la Belgique –, se départir de l'exigence d'une créance certaine: selon elle, pour que la créance ait le caractère d'un bien, au sens de l'article 1^{er}, il suffit, d'une part, qu'elle puisse s'analyser en une valeur patrimoniale et, d'autre part, qu'existe une «espérance légitime» de voir concrétiser

(17) J. VELU, «Rapport de synthèse», in *La mise en œuvre interne de la Convention européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 13.

(18) Selon J. RAYMOND, c'est une véritable «théorie générale» de l'article 1^{er} du Protocole additionnel que propose cet arrêt («L'article 1^{er} du Protocole additionnel et les rapports entre particuliers», in *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne – Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, ed. F. MATSCHER et H. PETZOLD, Carl Heymanns Verlag, 1988, p. 531). A la suite de l'arrêt *Sporrong et Lönnroth*, la Cour a rendu deux autres arrêts décisifs, le 21 février 1986 (arrêt *James et autres*) et le 8 juillet 1986 (arrêt *Lithgow et autres*). Ces trois arrêts ont donné lieu à moult commentaires doctrinaux: voy. V. BERGER, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 4^e éd., Paris, Sirey, 1994, pp. 409-410, 413-414 et 419-420.

(19) L. CONDORELLI, op. cit., pp. 973-974. Voy. égal. J.A. FROWEIN, op. cit., p. 515.

(20) P. SARGOS, «La dimension économique de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», *Cahiers du C.R.E.D.H.O.*, n° 2, Université de Rouen, 1994, p. 24.

(21) Cour eur. D.H., arrêt *Marckx*, du 13 juin 1979, § 63.

(22) Cour eur. D.H., arrêt *Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH*, du 23 février 1995.

(23) A.-D. OLINGA et C. PICHERAL relèvent que «la notion de 'bien' est dynamique» et qu'«il y a tout lieu de penser que la Cour lui fera produire son effet utile maximum pour protéger toujours davantage le droit de propriété et contenir par conséquent la marge d'appréciation des États» («La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme», *Rev. trim. D.H.*, 1995, p. 601). G. COHEN-JONATHAN souligne, dans le même sens, que «l'actualité jurisprudentielle la plus récente est d'ailleurs tout à fait illustrative de la volonté de la Cour de ne pas rompre avec cette orientation» (*Aspects européens des droits fondamentaux*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 87).

(24) Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Fredin*, du 18 février 1991 (intérêts économiques liés à l'exploitation d'une gravière).

cette créance⁽²⁵⁾.

La qualité du propriétaire importe guère. Il peut s'agir d'une personne physique ou d'une personne morale, telle une société anonyme par exemple. Encore faut-il, dans ce dernier cas, que le requérant puisse se prévaloir de la qualité de victime exigée par l'article 25 de la Convention, ce qui peut conduire à quelques difficultés lorsque la requête est formée, non par la société elle-même (victime directe) ou par ses liquidateurs, mais par un ou plusieurs de ses actionnaires⁽²⁶⁾.

La garantie générale énoncée par l'article 1^{er} peut-elle être invoquée, non plus comme critère relatif d'interprétation, mais de manière automatique, avec la valeur d'une règle à part entière? Dès l'arrêt *Sporrong et Lönnroth*, la Cour européenne s'est engagée dans cette voie, confirmant par là que les règles particulières de l'article 1^{er}, aussi importantes soient-elles, n'épuisent pas la protection globale formulée dans la première phrase de cet article. Celle-ci n'a donc pas seulement une fonction herméneutique, mais assume également un rôle «résiduel» ou «interstitiel»⁽²⁷⁾. Concrètement, la Cour prend appui sur la règle générale de l'article 1^{er} chaque fois que l'atteinte au droit de propriété, sans résulter d'un transfert formel de propriété, ni impliquer une réglementation des biens possédés, n'en conduit pas moins à rendre ce droit précaire et ainsi à le vider de sa substance. On retrouve ici la notion de «*seinem*» (substance, noyau) des droits fondamentaux utilisée par l'article 19, § 2, de la Loi fondamentale allemande. Lorsque la Cour en arrive à la conclusion que l'ingérence relève de cette règle générale, elle met en œuvre un contrôle de proportionnalité, de la même manière que pour les deux règles particulières de l'article 1^{er}.

2. La privation du droit de propriété

Une ingérence ne peut s'analyser en une privation du droit de propriété que si celui-ci a été transféré, voire a disparu, de manière définitive dans tous ses attributs. Il s'agira, le plus souvent, d'un transfert au profit de l'État ou d'une autre collectivité politique (expropriation, nationalisation, confiscation, réquisition, etc.). Cependant, il peut s'agir également d'un transfert à des particuliers imposé par l'autorité publique (en matière de régimes matrimoniaux ou de successions, p. ex.). Parfois, il y a d'une destruction pure et simple.

Lorsque l'ingérence s'analyse en une privation du droit de propriété, la Cour européenne procède, en substance⁽²⁸⁾, à un double contrôle⁽²⁹⁾. L'un porte sur les finalités, l'autre sur les conséquences.

Tout d'abord, elle s'assure que l'ingérence a eu lieu pour cause d'utilité publique. La notion d'utilité publique étant «ample par nature»⁽³⁰⁾, cette condition n'est jamais vraiment contestée par les juges de Strasbourg, qui se contentent généralement de prendre pour «argent comptant» les motifs invoqués par l'État mis en cause. C'est ainsi que, dans l'arrêt *Les Saints Monastères* du 9 décembre 1994, après avoir élevé un doute quant aux motifs ayant conduit le législateur grec à transférer à l'État une partie du patrimoine agricole et forestier des monastères relevant de l'Église

de Grèce, à savoir la cession des terres expropriées à des agriculteurs qui n'en possédaient pas, la Cour n'en considère pas moins que ce doute ne saurait suffire à retirer à l'objectif global de la loi son caractère légitime d'utilité publique.

Ensuite, elle vérifie que l'ingérence respecte le principe d'une raisonnable proportionnalité, à savoir un «juste équilibre» («*fair balance*») entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits de l'individu. La crainte de verser dans le contrôle d'opportunité et le souci de ménager les susceptibilités internes incitent généralement la Cour à se montrer très prudente dans son analyse de la proportionnalité, reconnaissant aux États une assez large marge d'appréciation (qui compense l'acception autonome que la jurisprudence retient de la notion de «biens»). En toute hypothèse, la jurisprudence se révèle sur ce point fort empirique, trouvant dans la doctrine sur la marge d'appréciation «une aune d'une dimension différenciable, un étalon élastique lui permettant de moduler l'exercice de son propre contrôle selon les cas ou catégories de cas dont il peut s'agir, ainsi que, bien entendu, selon la nature du droit en cause»⁽³¹⁾.

Dans le cadre du test de proportionnalité, la Cour se réfère aux circonstances de la privation du bien, mais aussi aux modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. Ce faisant, elle contribue à la complétude de l'article 1^{er}, qui n'envisage formellement aucune forme d'indemnisation. Selon la Cour, «sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive, et un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1^{er} que dans des

(25) Voy. M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, «Le dénouement européen de l'affaire du pilotage des bâtiments de mer dans l'estuaire de l'Escaut», *Rev. trim. D.H.*, 1996, pp. 600-601; H. SIMONART et D. JANS, «De la nécessité pour les institutions de Strasbourg de tenir compte des dispositions pertinentes de droit interne», *R.B.C.D.*, 1996, pp. 174-178.

(26) Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Agrotexim*, du 24 octobre 1995 (mesures municipales d'urbanisme en vue de l'expropriation d'immeubles d'une société anonyme en difficulté, non suivies d'une procédure formelle pendant dix ans).

(27) L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 974 et 981. P. WACHSMANN souligne, dans le même sens, que l'article 1^{er} du Protocole additionnel produit «des effets autonomes» (*Les droits de l'homme*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1995, p. 93). Les trois règles de l'article 1^{er} n'en apparaissent que plus complémentaires. Pour un cas d'application, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, du 9 décembre 1994.

(28) Sur l'exigence de respect des «conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international», voy. les développements de L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 984-988.

(29) Voy., par ex., Cour eur. D.H., arrêt *Les Saints Monastères*, du 9 décembre 1994, §§ 66-75; arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres*, du 20 novembre 1995, §§ 35-44.

(30) Cour eur. D.H., arrêt *Hentrich*, du 22 septembre 1994, § 39.

(31) J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 66. Sur la marge d'appréciation et l'article 1^{er} du Protocole additionnel, voy. J.G.C. SCHOKKENBROEK, *Toetsing aan de vrijheidsrechten van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens*, Leiden, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, pp. 53-57; H.C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, pp. 140-158.

circonstances exceptionnelles»⁽³²⁾. La compensation doit être équitable, ce qui ne signifie pas qu'elle doive être nécessairement intégrale (*restitutio in integrum*): elle peut être inférieure à la valeur marchande du bien visé. En revanche, la condamnation sera d'autant plus sévère que l'indemnisation est inexistante.

3. La réglementation du droit de propriété

Il est des mesures qui ne sauraient s'analyser en une privation du droit de propriété, mais qui n'en ont pas moins pour objet de réglementer l'usage de biens⁽³³⁾. Si l'on s'en réfère à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du Protocole additionnel, à la lumière de l'interprétation très prétorienne que lui a procuré la Cour européenne – qui a voulu y voir une règle visant une autre forme particulière d'ingérence, distincte de la précédente –, il convient d'admettre que de telles mesures sont permises, mais à la condition d'être prévues par la loi, d'une part, et d'être conformes «à l'intérêt général», de l'autre.

Avec le professeur CONDORELLI, nous croyons «qu'il ne serait pas sage de se laisser entraîner dans les subtilités de la querelle byzantine portant sur la question de savoir si l'utilité publique et l'intérêt général sont ou non la même chose»⁽³⁴⁾. Dès lors, la similitude de ces syntagmes conduit à penser qu'ici aussi, il revient à la Cour d'entreprendre un contrôle de proportionnalité ou, plus exactement, un contrôle du «juste équilibre» entre le bien public et le bien de chacun.

Cette constatation réduit singulièrement l'enjeu de la démarcation établie entre les deux ingérences prévues par l'article 1^{er}. L'on s'en réjouira d'autant plus qu'au-delà de sa conceptualisation théorique, cette démarcation n'est pas toujours très praticable: ne trouve-t-on pas des mesures de réglementation qui, par leur ampleur, s'apparentent à de véritables mesures de privation du droit de propriété?

Il reste que, s'agissant des mesures de réglementation, les auteurs de la Convention ont manifestement voulu aménager au profit des États une marge d'appréciation encore plus étendue. Le droit reconnu aux États est celui de prendre, non pas les lois nécessaires à l'intérêt général, mais celles «qu'ils jugent nécessaires» à cette finalité sociale. La nuance est assurément significative. La Cour considère d'ailleurs que chaque État «doit jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière»⁽³⁵⁾.

B. LES APPLICATIONS PARTICULIÈRES DANS LE DOMAINE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les arrêts par lesquels la Cour européenne des droits de l'homme fait application de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 dans le domaine de l'aménagement du territoire ne sont pas légion, ni d'ailleurs réellement convergents, de telle sorte qu'il serait illusoire de prétendre opérer, sur cette base, des extrapolations significatives. En substance, ces arrêts s'articu-

lent autour de cinq thèmes dominants qui sont autant d'initiatives différentes prises par des autorités publiques dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire.

1. L'interdiction urbanistique de construire

On l'a souligné, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982⁽³⁶⁾ revêt la valeur d'une décision de principe dans la jurisprudence de la Cour européenne relative au droit de propriété. Au surplus, il s'inscrit directement dans la problématique particulière envisagée ici.

Désireuse de construire un viaduc dans le centre de la capitale, la ville de Stockholm se vit délivrer en 1956 un permis d'exproprier, assorti d'une interdiction de construire. Le permis fixait à cinq ans le délai pendant lequel il pouvait être procédé à l'expropriation. À plusieurs reprises, le permis et l'interdiction furent prorogés, de telle sorte que leur durée atteignit respectivement vingt-trois et vingt-cinq ans. En 1971, un autre permis d'exproprier fut accordé à la même ville, cette fois en prévision de la construction d'un parc de stationnement à étages. Après prorogations, le permis et l'interdiction de construire dont il était assorti se prolongèrent jusqu'à huit et douze ans. Bien que s'inscrivant dans une vaste politique urbanistique de restructuration du cœur de Stockholm, les permis ne furent jamais mis à exécution.

Les requérants, propriétaires chacun d'un immeuble situé dans les zones expropriées, critiquèrent la longueur des délais accordés à la ville de Stockholm et, partant, des interdictions de construire frappant leur bien. Ils soulignèrent les effets néfastes que cela a produits sur leur droit de propriété: impossibilité de vendre ou de louer aux conditions normales du marché, de consentir des investissements, d'obtenir des hypothèques, ou encore d'édifier toute construction nouvelle.

S'appuyant sur la règle générale de l'article 1^{er}, la Cour «juge naturel que dans un domaine aussi

(32) Cour eur. D.H., arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres*, du 20 novembre 1995, § 38.

(33) Ou d'«assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes». Voy. J.-F. FLAUS, «Fiscalité et droits substantiels, garantis par la Convention européenne des droits de l'homme», *Les Petites Affiches*, 1994, n° 80, pp. 19-21.

(34) L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 996.

(35) Cour eur. D.H., arrêt *Spadea et Scalabrino*, du 28 septembre 1995, § 29; arrêt *Scollo*, du même jour, § 28. J.-F. FLAUS observe qu'«à la différence du contrôle de proportionnalité exercé à l'égard des mesures de privation de propriété ou d'atteinte à la substance du droit de propriété, celui appliqué à la réglementation de l'usage des biens se caractérise par une intensité voisine du degré zéro» («Liberté contractuelle et contrôle des loyers à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme», obs. sous Cour eur. D.H., arrêt *Mellacher*, du 19 décembre 1989, *Rev. trim. D.H.*, 1990, pp. 397-398). Dans ces conditions peut-on encore parler de «balance» des intérêts en présence?

(36) *J.T.*, 1983, p. 699, obs. P. LAMBERT. Voy. égal. P. LEMMENS, «Onteigeningen en stedebouwkundige voorschriften», *R.W.*, 1982-1983, col. 2025-2031; R.A. SALGADO, «Protection of National's Rights to Property Under the European Convention on Human Rights: *Lithgow v. United Kingdom*», *Virginia Journal of International Law*, 1987, vol. 27, pp. 865-913.

complexe et difficile que l'aménagement des grandes cités, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique»⁽³⁷⁾. Au terme d'une analyse du juste équilibre, elle n'en conclut pas moins que les requérants «ont supporté une charge spéciale et exorbitante que seules auraient pu rendre légitime la possibilité de réclamer l'abrégement des délais ou celle de demander réparation»⁽³⁸⁾. Entre autres choses, la Cour «ne s'explique pas pourquoi la législation suédoise devait exclure la possibilité de réapprécier à des intervalles raisonnables pendant la longue durée pour laquelle chacun de ces permis était accordé et maintenu, les intérêts de la ville et ceux des propriétaires»⁽³⁹⁾. En conclusion, les permis en cause, dont les conséquences ont été aggravées par les interdictions de construire, ont violé l'article 1^{er} du Protocole additionnel⁽⁴⁰⁾. Il n'est pas inutile de préciser que la décision a été emportée par dix voix contre neuf⁽⁴¹⁾.

Dans le même ordre d'idée, il convient de citer l'arrêt *Matos e Silva, Lda. et autres* du 16 septembre 1996, par lequel la Cour a condamné le Portugal pour une déclaration d'utilité publique frappant des terrains en vue de leur expropriation, combinée avec la création d'une réserve naturelle pendant une longue durée. Ces mesures ont entravé la jouissance normale du droit de propriété des requérants pendant plus de treize ans.

Ces arrêts doivent être rapprochés de l'arrêt *Jacobson* du 25 octobre 1989⁽⁴²⁾, qui lui aussi met en cause la Suède.

Dans cette affaire, le requérant avait acheté un terrain sur lequel se dressait une maison unifamiliale, mais qui était affectée de l'interdiction temporaire d'y construire une autre maison (pour des raisons tenant à l'aménagement urbain de la zone englobant ce terrain). L'interdiction fut renouvelée à plusieurs reprises. Compte tenu de l'inexistence, en l'espèce, d'un permis d'exproprier, ou de tout autre menace de privation de propriété sur laquelle se grefferait l'interdiction de construire, la Cour prend appui sur la troisième règle de l'article 1^{er}, à savoir le second alinéa, pour en conclure à la non-violation de cette règle⁽⁴³⁾. La décision de la Cour résulte d'une convergence de plusieurs éléments. Un: le requérant n'avait pas un droit inconditionnel à édifier une seconde maison, mais tout au plus la possibilité d'en solliciter l'autorisation; au demeurant, la réglementation applicable rendait hautement improbable l'octroi d'une telle autorisation. Deux: au moment de l'achat du terrain, le requérant ne pouvait raisonnablement ignorer l'état de la législation en la matière. Trois: les interdictions successives de construire n'ont en rien affecté les conditions de vie sur son terrain. Quatre: la nécessité d'entériner périodiquement ces interdictions a pu donner lieu à des réévaluations périodiques, donc à l'examen de demandes de dérogation.

2. Le remembrement de terres agricoles

Le 30 octobre 1991, la Cour européenne rendit, sur cette question, un arrêt dont les données factuelles sont quelque peu complexes. Il s'agit de l'arrêt *Wiesinger*.

Les époux WIESINGER sont des agriculteurs autrichiens. En 1975, les terres dont ils sont propriétaires furent touchées par une large opération de remembrement. Celle-ci répondait à un objectif de rationalisation et de rentabilité. Elle entendait, plus précisément, conduire à une amélioration de la structure et de l'infrastructure des entreprises agricoles par la redistribution des terres et la fourniture d'installations communes. Un projet de plan de remembrement fut adopté en 1978. Tout en perdant la propriété de leurs terres, les époux WIESINGER acquièrent provisoirement celles d'autres parcelles sous condition résolutoire d'une confirmation par le plan définitif. Entre-temps, cinq parcelles ayant fait partie de leurs anciennes terres furent reconverties en terrains à bâtir (modification du plan de zonage), ce qui permit aux nouveaux propriétaires de les diviser en lots et de les vendre à plusieurs personnes qui se virent accorder l'autorisation d'y construire. Estimant que l'opération de remembrement déviait de son objectif légitime primitif, les époux Wiesinger demandèrent que leur soient rendues les cinq parcelles réclamées, en les soustrayant au remembrement. À titre subsidiaire, ils sollicitèrent l'octroi de terrains à bâtir ou d'une indemnité. Portées devant les différentes instances compétentes, leurs multiples demandes furent toutes écartées: en substance, les époux WIESINGER devaient attendre l'adoption définitive du plan de remembrement. Celle-ci intervint finalement en 1986. Pour l'essentiel, le plan prévoyait la restitution aux époux WIESINGER de 9.680 m² de leurs anciennes terres et leur accordait, en compensation des parcelles perdues, des lots d'une superficie de 19.909 m², classés comme zone susceptible d'être convertie en terrains à bâtir. Les intéressés protestèrent contre l'insuffisance de la compensation. Après avoir épuisé les voies de recours internes, ils saisirent les instances de Strasbourg.

Devant la Cour, les requérants dénoncèrent une atteinte injustifiée à leur droit de propriété jusqu'à

(37) § 69.

(38) § 73. On remarquera, avec J. VELU et R. ERGEC, que le droit belge ne prévoit aucun délai de validité des arrêtés d'expropriation, les propriétaires lésés ayant néanmoins la possibilité de réclamer des dommages et intérêts sur la base de l'article 1382 du Code civil (*op. cit.*, p. 678). Voy. F. HAUMONT, «Les limitations du droit de propriété immobilière», *op. cit.*, pp. 109-110.

(39) § 70.

(40) L'arrêt considère qu'il y a eu également violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, la cause des requérants n'ayant pu être entendue par un tribunal jouissant de la pleine juridiction.

(41) Voy. not. l'opinion dissidente commune à M. ZEKIA, M. CREMONA, M. THOR VILHJALMSSON, M. LAGERGREN, Sir Vincent EVANS, M. MACDONALD, M. BERNHARDT et M. GERSING, pp. 28-30. Ils relèvent que «l'urbanisme moderne exige, spécialement dans les vastes zones urbaines, des réflexions et évaluations très difficiles, et sa mise en œuvre demande souvent un temps considérable. De même, on ne peut guère contester que la planification et les préparatifs d'un projet d'aménagement urbain peuvent changer en fonction de l'évolution des convictions et des attentes de la collectivité».

(42) *Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 367, obs. B. HAUBERT («Du droit de construire»).

(43) L'arrêt conclut cependant à la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, le requérant n'ayant bénéficié d'aucune des garanties prévues par cette disposition.

l'adoption du plan de remembrement définitif.

Dans un premier temps, la Cour admet l'existence d'une ingérence. Elle estime que l'adhésion des requérants au projet de plan de remembrement reposait sur l'hypothèse que tous les lots concernés conservaient un caractère agricole. Or, le reclassement de leurs anciennes parcelles bouleversa l'équilibre initial et ajouta un élément à la situation existante. Les changements de valeur qui en résultaient auraient donc dû être pris en considération par les autorités.

Dans un second temps, la Cour s'interroge sur le caractère disproportionné ou non de l'ingérence. Elle le fait sous l'angle de la règle générale de l'article 1^{er} du Protocole additionnel pour en conclure – contrairement à la Commission – à la non-violation de cette règle: «à la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour ne peut considérer l'atteinte au droit de propriété des requérants comme disproportionnée aux exigences de l'intérêt général en jeu dans l'opération de remembrement»⁽⁴⁴⁾.

Il semble que la Cour ait eu égard au fait que des changements répétés auraient contrarié le dessein essentiel du transfert provisoire qui, en vertu de la législation applicable, précède l'adoption de tout plan de remembrement, à savoir: assurer une exploitation rationnelle de la zone couverte par le plan pendant la période intermédiaire. Pour atteindre son but, l'opération devait donc englober les lots en question, nonobstant leur reclassement en terrains à bâtir. La Cour relève qu'au demeurant, les biens-fonds des requérants ne représentaient qu'environ 2,5 ha sur les 172 ha visés par le plan.

Cependant, l'élément déterminant paraît bien résider dans les circonstances que les requérants «avaient souscrit au transfert provisoire, puis accepté et exploité les parcelles compensatoires», qu'après leur recours les autorités décidèrent de ne plus «consentir à d'autres conversions en terrains à bâtir, ni à l'octroi d'autres permis de construire», et enfin que les requérants se virent finalement réattribuer une partie de leurs anciennes terres, bénéficiant encore par la suite d'autres améliorations⁽⁴⁵⁾. Ces divers éléments permettent de comprendre pourquoi la Cour a estimé qu'en l'espèce la situation litigieuse différait de celle qu'elle avait eu à examiner dans le cadre de deux affaires autrichiennes précédentes et pour laquelle elle avait conclu à la violation, non seulement de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, mais aussi de l'article 1^{er} du Protocole additionnel. Il s'agit de l'arrêt *Erkner et Hofauer* et de l'arrêt *Poiss*, rendus tous les deux le 23 avril 1987.

Le remembrement de terres agricoles a donné lieu à un autre arrêt de la Cour européenne, rendu le 21 février 1990. Il s'agit de l'affaire *Hakansson et Stureson*.

Deux citoyens suédois achetèrent, en 1979, un domaine agricole mis en adjudication forcée. Selon la législation sur l'acquisition de terres, l'acquéreur devait revendre la propriété dans les deux ans sauf si, dans l'intervalle, la Commission régionale de l'agriculture l'autorisait à la conserver. Ce faisant, le législateur entendait à la fois favoriser la création et la sauvegarde de domaines familiaux et contribuer à une rationalisa-

tion structurelle de l'agriculture et de la sylviculture. Assez rapidement, la Commission informa les deux acheteurs qu'en raison de sa superficie, de son emplacement et de sa nature, le bien-fonds devait être considéré comme une «unité de rationalisation» devant servir au remembrement d'autres propriétés de la région. Saisie d'un recours, la Direction nationale de l'agriculture confirma que le terrain ne remplissait pas les conditions nécessaires pour demeurer une unité cultivable autonome. La revente forcée aux enchères fut ordonnée. Alors qu'il avait été acquis pour 240.000 couronnes, la valeur vénale du domaine fut estimée à 172.000 couronnes. C'est d'ailleurs à ce prix qu'il fut vendu.

Se fondant ici sur l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du Protocole additionnel, la Cour considère que l'ingérence querellée ne soulève pas de problème de proportionnalité, compte tenu des risques délibérés qu'ils ont assumé en achetant le domaine. En effet, ils ont consenti à payer un prix élevé alors que sa valeur vénale était estimée à un montant bien inférieur. De plus, c'est en parfaite connaissance de la législation qu'ils ont effectué cette acquisition et avec la pleine conscience de ne pouvoir obtenir aucune garantie ferme sur les perspectives d'une éventuelle autorisation de la Commission.

3. L'annulation d'un certificat préalable d'urbanisme

Le 29 novembre 1991, la Cour européenne prononça l'arrêt *Pine Valley Development Ltd et autres*, qui trouve son origine dans une requête introduite devant la Commission par une société irlandaise et sa société-mère, ainsi que par l'administrateur-délégué de cette dernière.

La société *Pine Valley Development* s'est engagée, en 1978, à acquérir des terrains sur la foi d'un certificat préalable d'urbanisme qui avait été délivré au propriétaire précédent pour la construction d'un entrepôt industriel et de bureaux. Par la suite, elle céda ces terrains à la société *Healy Holdings* (sa société-mère). Malheureusement, en 1982, la Cour suprême annula l'octroi du certificat d'urbanisme, ce qui entraîna une substantielle dépréciation du terrain. Les conséquences de cette annulation, qui s'apparente à une interdiction de construire, ne se limitèrent pas aux personnes directement intéressées, de telle sorte qu'une loi fut adoptée afin de permettre l'homologation (validation rétroactive) des certificats et permis dont la validité pouvait se discuter après l'arrêt de la Cour suprême. La société *Pine Valley Development Ltd* fut cependant exclue du bénéfice de la loi, notamment par décision du conseil de comté de Dublin, sans par ailleurs qu'un dédommagement soit ultérieurement octroyé.

Jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour suprême, les

(44) § 79. L'arrêt conclut, en revanche, à la non-violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, la cause des requérants n'ayant pas été entendue dans un délai raisonnable, essentiellement en raison des difficultés découlant de l'absence de coordination entre les diverses autorités concernées.

(45) § 78.

requérants avaient pour le moins l'espérance légitime de pouvoir réaliser leur plan d'aménagement; il faut y voir, aux fins de l'article 1^{er} du Protocole additionnel, un élément de leur propriété. Si l'arrêt de la Cour suprême constitue à cet égard une ingérence, il y va d'une ingérence dans le droit de propriété, non pas de la société *Pine Valley Development Ltd* – qui a vendu les terrains –, mais de la société-mère – qui les a rachetés – et de son administrateur-délégué. Cette ingérence s'analyse en une forme de réglementation de l'usage des biens relevant du second alinéa de l'article 1^{er}. Telles sont les prémisses du raisonnement de la Cour européenne.

Selon la Cour, l'ingérence litigieuse constituait un moyen approprié de garantir une correcte application générale de la législation en matière d'aménagement du territoire et a d'ailleurs eu pour résultat d'empêcher toute construction dans une zone agricole destinée à préserver une ceinture verte⁽⁴⁶⁾. De plus, les requérants se trouvaient engagés dans une entreprise commerciale qui, par nature, comportait un risque financier. Ce sont les raisons pour lesquelles la Cour n'a pas tenu pour disproportionnée l'annulation contestée et, par tant, a écarté le grief de violation de l'article 1^{er}⁽⁴⁷⁾.

En revanche, la Cour a admis que la décision de la Cour suprême violait l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1^{er} du Protocole additionnel, aucune justification n'étant fournie par le gouvernement quant à la différence de traitement entre les requérants et les autres titulaires de certificats ou permis de la même catégorie.

4. L'expropriation à finalité urbanistique

Dans son arrêt du 23 septembre 1982 – examiné ci-dessus –, la Cour européenne avait déjà souligné qu'un permis d'exproprier pouvait constituer une ingérence dans le droit de propriété et, plus particulièrement – lorsqu'il n'y va pas d'une expropriation formelle, ni d'une expropriation de fait –, une atteinte au droit général au respect de ses biens consacré par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase, du Protocole additionnel. Toutefois, la violation de l'article 1^{er} n'a pu être considérée comme établie qu'en combinant les permis d'exproprier et les interdictions de construire dont ils étaient assortis.

Avec l'affaire *Papamichalopoulos*, la Cour avait à examiner ce qu'elle considéra comme une expropriation de fait, donc comme une véritable privation de propriété, au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du Protocole additionnel. Autre différence par rapport à la décision précédente: cette expropriation de fait a suffi, à elle seule, à entraîner un constat de violation. L'arrêt fut rendu le 24 juin 1993.

Les faits de la cause sont relativement simples. En 1967, quelques mois après l'instauration de la dictature, une loi fut votée par laquelle l'État grec céda à la marine nationale un vaste domaine côtier, afin d'y construire une base navale et un lieu de villégiature pour les officiers et leur famille. Cependant, une portion de ce domaine appartenait à des particuliers. Les nombreuses démarches entreprises par ceux-ci demeu-

rèrent vaines, même après le rétablissement de la démocratie.

Comme le relève Jan DE MEYER, «la Cour ne s'est pas embarrassée de longs raisonnements»⁽⁴⁸⁾. Son constat est catégorique: «la perte de toute disponibilité des terrains en cause combinée avec l'échec des tentatives menées jusqu'ici pour remédier à la situation incriminée a engendré des conséquences assez graves pour que les intéressés aient subi une expropriation de fait incompatible avec leur droit au respect de leurs biens»⁽⁴⁹⁾.

La notion d'expropriation de fait reste pourtant éminemment restrictive. C'est «la perte de toute disponibilité» des biens possédés qu'exige la Cour. Dans un arrêt précédent – relatif à des réductions de loyer –, celle-ci constatait, en des termes tout aussi rigoureux, que les requérants n'avaient pas été «dépouillés du droit d'user de leurs biens, de les louer ou de les vendre»⁽⁵⁰⁾. L'on peut pressentir que la jurisprudence européenne connaîtra à cet égard des développements ultérieurs. Plusieurs questions restent actuellement sans réponse. Ainsi, les servitudes d'urbanisme sont-elles de nature à constituer de telles expropriations de fait?

Avec l'affaire *Zubani*, c'est à une véritable expropriation de droit que fut confrontée la Cour européenne. Elle rendit son arrêt le 7 août 1996.

Les Zubani, trois frères et une sœur, étaient propriétaires d'une ferme et d'un terrain agricole adjacent. En 1979, dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'aménagement général, la ville de Brescia adopta un décret d'occupation d'urgence du terrain, le plan affectant celui-ci à la construction d'immeubles destinés au logement de personnes défavorisées. Après que la ville eut procédé à l'occupation matérielle du terrain, le Conseil régional de Lombardie prit un décret d'expropriation. Dès le début, les intéressés ont contesté la régularité de l'action de l'administration.

L'affaire connut plusieurs rebondissements, tant devant les juridictions civiles que devant les juridictions administratives. L'illégalité de l'occupation fut ainsi reconnue. Cependant, entre-temps, une partie des constructions avait déjà été entamée. De plus, une loi entra en vigueur le 27 octobre 1988 selon laquelle «le propriétaire d'un terrain, utilisé pour la construction

(46) La mesure visait, en réalité, à un objectif de protection de l'environnement. Dans le même ordre d'idées, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Fredin*, du 18 février 1991 (révocation d'un permis d'exploitation d'une carrière).

(47) Voy. l'opinion partiellement dissidente de Mme BINDSCHIEDLER-ROBERT et de MM. RUSSO et FOIGHIEL.

(48) J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 72.

(49) § 45. L'on relèvera, en outre, que, le 31 octobre 1995, la Cour rendit un arrêt sur la demande de satisfaction équitable, au terme duquel elle condamna la Grèce à la restitution des terrains litigieux (ce qui constitue, à n'en point douter une injonction) et, faute d'une telle restitution, au paiement d'une somme de 5.551.000.000 drachmes (environ 721.000.000 francs belges). Il s'agit assurément de la somme la plus élevée jamais octroyée par la Cour. Il convient d'y ajouter la condamnation, en tout état de cause, au versement de 6.300.000 drachmes pour dommage moral et de 65.000.000 drachmes au titre des frais et dépens.

(50) Cour eur. D.H., arrêt *Mellacher*, du 19 décembre 1989, § 44.

de bâtiments publics et de logements sociaux, a droit à la réparation du dommage subi, suite à une expropriation déclarée illégale par une décision passée en force de chose jugée, mais ne peut prétendre à la restitution de son bien⁽⁵¹⁾. Il ne fut donc pas fait droit à la demande des Zubani d'ordonner la démolition des immeubles bâtis. En revanche, ils furent indemnisés – très tard (en 1995-1996) – par la ville de Brescia.

Il n'est pas contestable que l'ingérence litigieuse, d'une part, s'analyse en une privation de propriété et, d'autre part, poursuit un but d'utilité publique, à savoir la construction d'immeubles destinés à certaines personnes défavorisées.

Selon la Cour, «le choix législatif visant à privilégier l'intérêt de la collectivité dans les cas d'expropriations ou d'occupations illégales de terrains est raisonnable»⁽⁵²⁾. De surcroît, en l'espèce, «l'indemnisation intégrale des préjudices subis par les propriétaires concernés constitue une réparation satisfaisante car, en plus du remboursement des dommages, l'administration est tenue de payer aussi l'équivalent de la dépréciation monétaire à partir du jour de l'acte illégitime»⁽⁵³⁾.

Là où le bât blesse, c'est que ce choix législatif ne s'est concrétisé qu'avec l'entrée en vigueur de la loi du 27 octobre 1988, c'est-à-dire plusieurs années après le début du contentieux relatif au terrain des requérants.

Cet élément, ajouté à d'autres a amené la Cour à estimer que le «juste équilibre» entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général a été rompu. À cet égard, les procédures engagées par les requérants ont été d'une longueur telle que l'importance du dédommagement qu'il leur a été finalement octroyé ne saurait entrer en ligne de compte.

5. La planification de l'occupation du territoire

Adolfo KATTE KLITSCH DE LA GRANGE est propriétaire à Tolfa de 68,87 ha de forêt, de terres agricoles et «stériles» et de prairies. En 1966, il présente au conseil municipal un projet de lotissement de ce terrain, qui l'année suivante fut approuvé par la Chambre de commerce de Rome pour une superficie de 16 ha. Y était joint le texte d'une convention destinée à régler, entre autres choses, la répartition des charges financières liées à la réalisation des infrastructures nécessaires au lotissement (routes, recherche et adduction d'eau potable, raccordements électrique et téléphonique, égouts, etc.). De nombreuses parcelles furent vendues pour lesquelles des permis de construire furent accordés. Cependant, en 1969, le conseil municipal adopta un plan d'occupation des sols qui excluait une partie des biens de l'intéressé de la zone destinée à la construction résidentielle et, partant, conduisait à une réduction de l'indice de construction. À la demande du requérant, le plan fut annulé par le Tribunal administratif régional, en tant qu'il concernait sa propriété, ce jugement étant confirmé par le Conseil d'État. Cependant, les autorités municipales omirent d'en tirer les conséquences en corrigeant les planimétries annexées au plan, de telle sorte que l'interdiction de bâtir continua à produire ses effets, compromettant

ainsi la possibilité de trouver des acquéreurs pour les lots non susceptibles d'être construits.

Se fondant sur la première phrase du premier alinéa de l'article 1^{er}, la Cour constate, dans son arrêt du 27 octobre 1994, que, la décision du Tribunal administratif régional étant automatiquement exécutoire, le conseil municipal n'était pas tenu de corriger les planimétries, puisque celles-ci n'avaient plus de valeur normative. Par conséquent, rien ne s'opposait à ce que le requérant sollicite les autorisations nécessaires à la poursuite de l'opération immobilière, et ce, d'autant plus que, selon la législation italienne, il appartient au particulier d'activer la procédure visant l'octroi de telles autorisations. La Cour ajoute qu'au surplus, les éléments du dossier montrent que tous les terrains du requérant ne furent pas frappés d'une interdiction absolue de bâtir. Ces considérations, ajoutées à d'autres relatives à la question de l'indemnisation, ont amené la Cour à considérer «qu'il n'y a pas eu rupture de l'équilibre entre les intérêts de la collectivité et ceux de M. de la Grange»⁽⁵⁴⁾.

II. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE

Toutes les juridictions constitutionnelles européennes ont été saisies de litiges relatifs au droit constitutionnel de propriété⁽⁵⁵⁾. En Europe centrale, les transformations du système économique et social ont fait de ce droit une norme de prédilection pour les nouveaux juges constitutionnels⁽⁵⁶⁾.

La Cour d'arbitrage n'échappe pas à ce constat. Elle a prononcé douze arrêts touchant à des politiques d'aménagement du territoire où elle a opéré un contrôle de constitutionnalité au regard de l'article 16 de la Constitution ou de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, voire au regard des deux⁽⁵⁷⁾. Elle en a prononcé bien davantage si l'on n'a pas seulement égard aux politiques d'aménagement du territoire mais à toutes les matières dans lesquelles les plaideurs

(51) Saisie d'une exception d'inconstitutionnalité relative à cette disposition, la Cour constitutionnelle italienne considéra, dans sa sentence n° 384 du 31 juillet 1990, que «par la disposition attaquée, le législateur, entre l'intérêt des propriétaires des terrains – obtenir en cas d'expropriation illégitime la restitution des terrains – et l'intérêt public – concrétisé par la destination de ces biens à des finalités de constructions résidentielles publiques à des conditions favorables ou conventionnées – a donné la priorité à ce dernier intérêt» (*Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 2343, note R. D'ALESSIO).

(52) § 49.

(53) *Id.*

(54) § 48.

(55) Voy. les actes de la II^e Table ronde internationale d'Aix-en-Provence sur le droit de propriété dans les jurisprudences constitutionnelles européennes, *A.I.J.C.*, 1985, pp. 207-287.

(56) Voy. M. VERDUSSEN (dir.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1997 (à paraître).

(57) C.A., arrêt n° 65 du 15 juin 1988; arrêt n° 3/89 du 2 février 1989; arrêt n° 13/89 du 31 mai 1989; arrêt n° 14/89 du 31 mai 1989; arrêt n° 47/93 du 17 juin 1993; arrêt n° 85/93 du 16 décembre 1993; arrêt n° 77/94 du 18 octobre 1994; arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995; arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995; arrêt n° 51/95 du 22 juin 1995; arrêt n° 66/95 du 28 septembre 1995; arrêt n° 24/96 du 27 mars 1996.

ont pu alléguer la violation de l'une ou de l'autre des dispositions précitées⁽⁵⁸⁾.

D'emblée, il convient de préciser que la présente analyse se limite à l'examen des douze arrêts de la Cour d'arbitrage qui possèdent la double caractéristique d'être relatifs à la matière de l'aménagement du territoire, d'une part, et de procéder au contrôle du respect de l'article 16 de la Constitution ou de l'article 1^{er} du Protocole additionnel, de l'autre. L'étendue de l'analyse ainsi précisée a pour conséquence qu'il ne saurait être question d'entreprendre l'examen de tous les arrêts de la Cour d'arbitrage qui assurent le respect de l'article 16 ou de l'article 1^{er}, mais qu'il n'est pas davantage question de procéder à l'étude de tous les arrêts rendus par la juridiction constitutionnelle en matière de politiques d'aménagement du territoire⁽⁵⁹⁾.

Parmi les douze arrêts ainsi retenus, un est prononcé en 1988, trois en 1989, deux en 1993, un en 1994, quatre en 1995 et un en 1996. Neuf sont rendus sur question préjudicielle⁽⁶⁰⁾, trois seulement sur recours en annulation⁽⁶¹⁾. Six répondent à une prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution⁽⁶²⁾, cinq à une prétendue violation des règles répartitrices de compétences⁽⁶³⁾, le dernier à la violation alléguée de l'une et l'autre de ces normes de référence⁽⁶⁴⁾. Six opèrent la vérification du respect par la norme législative entreprise des articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel⁽⁶⁵⁾, les six autres veillant au respect du seul article 16⁽⁶⁶⁾. Sept se prononcent sur la constitutionnalité d'un décret⁽⁶⁷⁾, les cinq autres sur la constitutionnalité d'une loi⁽⁶⁸⁾. Dans aucun de ces douze arrêts cependant, la Cour d'arbitrage annule ou prononce une déclaration d'invalidité à l'égard de la norme législative soumise à son contrôle.

Au regard de ces données de pure statistique, on soulignera, d'abord, que si les décrets soumis à la censure de la Cour d'arbitrage sont bien souvent différents, une loi est seule mise en cause dans ces arrêts: il s'agit de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. On remarquera, par ailleurs, que parmi les douze arrêts analysés, les six plus anciens opèrent un contrôle de constitutionnalité au regard du seul article 16 de la Constitution, alors que les six plus récents pratiquent également ce contrôle vis-à-vis de l'article 1^{er} du Protocole additionnel. On notera, enfin, que les neuf arrêts rendus sur question préjudicielle se prononcent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et que les trois arrêts rendus sur recours en annulation sont, quant à eux, relatifs à d'autres politiques d'aménagement du territoire.

L'examen de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative au droit de propriété en matière d'aménagement du territoire nécessite que deux problématiques soient distinguées. Comment la Cour est-elle rendue compétente pour assurer le respect du droit de propriété (A)? Comment, une fois compétente, cette même juridiction veille-t-elle au respect de ce droit (B)?

A. LA VOIE DU CONTRÔLE

Chacun sait qu'en vertu de l'article 142 de la Constitution, la Cour d'arbitrage est habilitée à vérifier la constitutionnalité des lois, des décrets ou des ordonnances au regard soit des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, soit des principes d'égalité et de non-discrimination⁽⁶⁹⁾, soit de la liberté d'enseignement⁽⁷⁰⁾.

Nul n'ignore cependant que si d'apparence les articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel ne constituent pas des normes de référence pour la Cour d'arbitrage, la jurisprudence de cette juridiction ne révèle pas le même diagnostic. L'examen des douze arrêts retenus démontre que, tant en matière de répartition de compétences qu'en matière d'égalité et de non-discrimination, la Cour entend bel et bien garantir le droit de propriété face aux différentes politiques d'aménagement du territoire.

1. Les règles répartitrices de compétences

On a déjà pu souligner que, parmi les douze arrêts analysés, six envisagent le droit de propriété sous l'angle de la répartition des compétences. Leur examen conduit à opérer une distinction entre celui rendu en 1988, ceux rendus entre 1989 et 1993 et celui rendu en 1995. Il s'agit, pour chacun d'eux, de percevoir dans quelle mesure la Cour d'arbitrage entend faire de l'article 16 de la Constitution une règle répartitrice de compétences.

Il va de soi que, sous cet angle d'approche, l'article 1^{er} du Protocole additionnel ne reçoit aucune application.

(58) Voy. not. C.A., arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990; arrêt n° 53/92 du 9 juillet 1992; arrêt n° 76/93 du 27 octobre 1993; arrêt n° 84/93 du 7 décembre 1993; arrêt n° 2/94 du 13 janvier 1994; arrêt n° 3/94 du 13 janvier 1994; arrêt n° 5/94 du 20 janvier 1994; arrêt n° 22/94 du 8 mars 1994; arrêt n° 37/94 du 10 mai 1994; arrêt n° 5/95 du 2 février 1995; arrêt n° 29/95 du 4 avril 1995; arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995; arrêt n° 80/95 du 14 décembre 1995.

(59) Pour deux exemples récents, voy. C.A., arrêts n° 20/96 et n° 21/96 du 21 mars 1996.

(60) C.A., arrêts n°s 65, 3/89, 13/89, 14/89, 47/93, 85/93, 77/94, 51/95 et 66/95.

(61) C.A., arrêts n°s 40/95, 41/95 et 24/96.

(62) C.A., arrêts n°s 47/93, 77/94, 40/95, 41/95, 51/95 et 66/95.

(63) C.A., arrêts n°s 65, 3/89, 13/89, 14/89 et 85/93.

(64) C.A., arrêt n° 24/96.

(65) C.A., arrêts n°s 77/94, 40/95, 41/95, 51/95, 66/95 et 24/96.

(66) C.A., arrêts n°s 65, 3/89, 13/89, 14/89, 47/93 et 85/93.

(67) C.A., arrêts n°s 3/89, 13/89, 14/89, 85/93, 40/95, 41/95 et 24/96.

(68) C.A., arrêts n°s 65, 47/93, 77/94, 51/95 et 66/95.

(69) Art. 10 et 11 de la Constitution.

(70) Art. 24 de la Constitution.

a. L'arrêt rendu en 1988

Un premier arrêt est rendu le 15 juin 1988 à la suite d'une question préjudicielle posée par la Cour d'appel de Liège⁽⁷¹⁾.

Les faits sont simples. Par arrêté du 18 février 1983, le ministre de la Région wallonne chargé de la Tutelle et des Relations extérieures autorise la commune de Flémalle à procéder à l'expropriation d'extrême urgence de plusieurs immeubles appartenant aux époux Fraipont-Lavenne, en vue de réaliser des travaux d'utilité publique. Le 1^{er} avril 1983, un jugement est rendu par le Juge de paix de Grâce-Hollogne. Celui-ci constate que la procédure d'expropriation est régulière. Il ordonne une mesure d'expertise et fixe le montant de l'indemnité provisionnelle.

Le 7 octobre 1987, le même juge de paix prononce, par ordonnance, l'envoi en possession de l'expropriant. Entre-temps la commune de Flémalle introduit une action en révision sur laquelle le Tribunal de première instance de Liège statue le 21 septembre 1987. Les époux Fraipont-Lavenne assignent alors la commune de Flémalle en résolution de la cessation forcée au motif que le caractère d'extrême urgence requis pour la procédure d'expropriation aurait disparu. Cette demande est déclarée irrecevable par un jugement prononcé par le Tribunal de première instance de Liège, le 13 novembre 1987.

C'est à la suite de l'appel interjeté par les expropriés contre les jugements des 21 septembre et 13 novembre 1987 que la Cour d'appel de Liège est saisie du litige. Celle-ci se demande si l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique viole ou non des règles répartitrices de compétences en tant qu'il continue à prescrire que l'autorisation d'expropriation d'extrême urgence doit émaner du Roi, à l'exclusion de tout autre autorité exécutive.

Après avoir indiqué qu'«en légiférant avant la réforme de l'État, le législateur ne pouvait violer les règles constitutionnelles ou législatives déterminant les compétences entre l'État, les communautés et les régions»⁽⁷²⁾ et que «la loi nationale antérieure à la réforme de l'État doit être lue en tenant compte des règles de compétence établies ultérieurement»⁽⁷³⁾, la Cour d'arbitrage souligne que de nombreuses dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 font apparaître que ses auteurs entendaient «substituer pleinement les Exécutifs (...) au pouvoir exécutif national pour les matières transférées aux communautés et aux régions, à moins que la loi spéciale n'en dispose autrement»⁽⁷⁴⁾. La Cour en déduit que «les lois relatives aux matières transférées aux communautés et aux régions et antérieures à la réforme de l'État ont (...) été modifiées implicitement par la loi spéciale du 8 août 1980» et que si cette modification implicite concerne les législations relatives aux matières transférées, «elle vaut également pour la législation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, dès lors qu'une expropriation intervient dans le cadre d'une matière transférée aux communautés et aux régions»⁽⁷⁵⁾.

Par ce raisonnement, la Cour en conclut qu'«une loi, telle que celle de 1962, adoptée dans le contexte de l'État unitaire, doit (...) à présent être lue à la lumière de la réforme de l'État» et que, dès lors qu'une expropriation concerne une matière régionale ou communautaire, il s'indique «de substituer aux termes 'le Roi' et 'arrêté royal' les termes 'l'Exécutif' et 'arrêté de l'Exécutif'»⁽⁷⁶⁾. Elle ajoute cependant qu'«il va de soi que toute expropriation doit se faire dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de juste et préalable indemnité visé à l'article 11 (actuellement 16) de la Constitution»⁽⁷⁷⁾.

L'arrêt du 15 juin 1988 n'établit, certes pas de manière explicite, que l'article 16 de la Constitution constitue une règle répartitrice de compétences. Une particularité doit toutefois être soulignée. La Cour d'arbitrage n'avait pas, en l'espèce, à se prononcer sur la validité d'un décret adopté en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, mais sur l'interprétation d'une loi déjà existante au regard de la réforme de l'État. Si le premier contrôle aurait nécessité que la Cour se penche sur la question de savoir si l'article 16 permettait effectivement au législateur d'écarter de légiférer en cette matière, tel n'était pas le cas, en revanche, du second qui, bien que très proche du premier, posait seulement la question de savoir si, en Belgique, l'expropriant pouvait aussi être l'autorité exécutive d'une entité fédérée.

L'arrêt du 15 juin 1988 présage néanmoins des décisions rendues ultérieurement.

b. Les arrêts rendus entre 1989 et 1993

Quatre nouveaux arrêts sont rendus entre 1989 et 1993.

Il y a, d'abord, l'arrêt du 2 février 1989 rendu à la suite d'une question préjudicielle posée par le juge de paix de Zandhoven⁽⁷⁸⁾.

Les faits sont les suivants. La commune de Zoersel poursuit l'expropriation d'une parcelle de terrain appartenant aux époux EELLEN-BELMANS, sur base de la loi du 26 juillet 1962 déjà citée. L'article 7 de cette loi précise que le juge de paix doit notamment vérifier si l'action est régulièrement intentée et si les formes prescrites par la loi sont observées. Il constate que tel n'est pas le cas en l'espèce puisque la commune produit, non pas un arrêté royal constatant que la prise de possession immédiate du bien qu'elle souhaite exproprier est indispensable pour cause d'utilité publique, mais un arrêté du ministre communautaire des Affaires

(71) C.A., arrêt n° 65, J.T., 1988, p. 603, note L. BELVA; *Aménagement*, 1986, p. 45, obs. Y. LEJEUNE («L'expropriation et la réforme de l'État»). Voy. égal. M. PAQUES, «Les incidences de la réforme de l'État en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique», in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruges, La Charte, pp. 1-47.

(72) I.B.2.

(73) *Id.*

(74) 2.B.2.

(75) 2.B.3.

(76) *Id.*

(77) *Id.*

(78) C.A., arrêt n° 3/89.

intérieures et de l'Aménagement du territoire du 15 janvier 1988 l'autorisant à procéder à l'expropriation.

Avant qu'il puisse être fait application de cet arrêté, le juge se demande si le décret de la Communauté flamande du 13 avril 1988 fixant les cas et les modalités des expropriations pour cause d'utilité publique auxquelles l'Exécutif flamand peut procéder dans les matières culturelles, personnalisables et les questions d'enseignement viole les règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions.

La Cour d'arbitrage répond en trois temps. Elle établit, d'abord, le principe en indiquant que, sauf les cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par une loi de réformes institutionnelles, «le décret ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution»⁽⁷⁹⁾. Elle applique, ensuite, ce principe à la matière de l'expropriation en précisant que si «l'article 11 (actuellement 16) de la Constitution réserve au législateur national le soin de déterminer les cas dans lesquels il peut être procédé à des expropriations pour cause d'utilité publique et d'établir la manière dont ces expropriations peuvent avoir lieu», les Communautés et les Régions peuvent néanmoins intervenir dans cette matière, dès lors que l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles et que l'article 51 de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone prévoient que «les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixées par la loi et du principe de juste et préalable indemnité visé à l'article 11 (actuellement 16) de la Constitution»⁽⁸⁰⁾. Analysant le décret entrepris, la Cour conclut, enfin, que celui-ci ne viole pas les règles répartitrices de compétences.

L'arrêt du 2 février 1989 établit, ainsi, pour la première fois de manière explicite que l'article 16 de la Constitution constitue une règle répartitrice de compétences, en réservant la matière de l'expropriation au législateur fédéral, mais en constatant que les Communautés et les Régions sont autorisées à y intervenir par voie d'habilitation spéciale, et dans le respect du principe de juste et préalable indemnité.

Deux arrêts, rendus le 31 mai 1989, et un autre, le 16 décembre 1993, confirment cette façon de voir⁽⁸¹⁾.

Dans les deux premiers cas, la Cour d'arbitrage avait à répondre à une même question préjudicielle posée dans des espèces identiques par le Tribunal de première instance de Mons.

Les données de ces causes peuvent se résumer comme suit. La Société wallonne des distributions d'eau (ci-après S.W.D.E.)⁽⁸²⁾ poursuit, toujours sur base de la loi du 26 juillet 1962, l'expropriation de deux immeubles, l'un appartenant aux époux MOTTE-LEBRUN, l'autre aux époux LEBRUN-RENARD.

En vertu de l'article 7 précité de cette loi, le Juge de paix du canton de Lens, qui vérifie si l'action est régulièrement intentée et si les formes prescrites par la loi sont observées, décide que l'action mue par l'expropriante est irrecevable. Ce jugement est motivé,

entre autres, par le fait qu'en méconnaissance de l'article 1^{er} de la loi précitée, le Roi n'a pas constaté la nécessité de la prise en possession immédiate du bien litigieux pour cause d'utilité publique et par le défaut de production de l'arrêté royal qui autorise l'expropriation, production requise par l'article 3 de la loi.

À la suite de l'appel interjeté par la S.W.D.E., le Tribunal de première instance de Mons se demande si certaines dispositions du décret de la Région wallonne du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon violent des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions.

Dans chacun de ces deux arrêts, la Cour d'arbitrage suit exactement le même raisonnement que celui qu'elle avait posé dans sa décision du 2 février 1989.

Tel est encore le cas lorsqu'à la suite d'une question préjudicielle, posée cette fois par le Conseil d'État, la juridiction constitutionnelle rend son arrêt du 16 décembre 1993.

La haute juridiction administrative avait été saisie d'une requête en annulation à l'encontre d'une décision du conseil communal de la ville de Beaumont du 6 novembre 1990 ordonnant de procéder à l'expropriation d'extrême urgence pour cause d'utilité publique d'un terrain lui appartenant, en vue d'y aménager une plaine de jeux. La requête était également dirigée contre l'arrêté d'expropriation du Gouvernement wallon du 15 février 1991 qui autorisait ladite expropriation.

Dans son arrêt, le Conseil d'État relève qu'en l'espèce, la Région wallonne justifie la compétence de son Gouvernement en se prévalant de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 et de l'article 2 du décret de la Région wallonne du 6 mai 1988. Le Conseil d'État constate également que le requérant observe, pour sa part, que l'expropriation litigieuse porte sur l'acquisition d'un immeuble destiné à devenir une plaine de jeux et rappelle que l'éducation physique, les sports et la vie en plein air relèvent de la compétence de la Communauté. Le requérant estime, dès lors, que celle-ci est seule compétente pour déclarer l'utilité publique et l'extrême urgence de l'expropriation destinée à l'établissement d'une plaine de jeux.

La ville de Beaumont contraint ainsi le Conseil d'État à demander à la Cour d'arbitrage si l'article 2 du décret de la Région wallonne du 6 mai 1988 viole des règles répartitrices de compétences en ce qu'il permet à l'autorité exécutive de la Région wallonne d'autoriser au cas par cas les provinces, les communes, les intercommunales, les organismes d'intérêt public et toute autre personne morale de droit public à procéder à l'expropriation de biens immeubles pour cause d'utilité publique.

(79) 2.B.1.

(80) 2.B.2.

(81) C.A., arrêts n^{os} 13/89, 14/89 et 85/93.

(82) Pour une étude systématique relative à la Société wallonne des distributions d'eau, voy. J.-F. ISTASSE, «La Société wallonne des distributions d'eau (S.W.D.E.), une entreprise publique en mutation», *A.P.T.*, 1993, pp. 245-258.

Celle-ci lui répond, une fois encore, que, même si en principe l'article 16 de la Constitution «implique que le pouvoir de déterminer les cas dans lesquels ainsi que la manière dont il peut être procédé à l'expropriation pour cause d'utilité publique est réservé au législateur fédéral», les communautés et les régions sont néanmoins spécialement et expressément habilitées par les lois de réformes institutionnelles⁽⁸³⁾ à fixer, par décret, dans le respect des procédures fixées par la loi fédérale et du principe de juste et préalable indemnité, les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles les gouvernements communautaires et régionaux peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique⁽⁸⁴⁾.

c. L'arrêt rendu en 1995

Le dernier arrêt en date, rendu en matière de répartition des compétences, est celui du 6 juin 1995⁽⁸⁵⁾.

La Cour d'arbitrage est, à cette occasion, invitée à se pencher sur plusieurs dispositions intégrées dans un décret de la Région flamande, en vue d'instaurer une interdiction de bâtir dans des zones de dunes protégées et dans des zones agricoles ayant une importance pour les dunes.

Les requérants allèguent notamment que la Région flamande est incompétente, d'une part, pour instaurer une interdiction de bâtir qui doit, selon eux, être assimilée à une expropriation dans la mesure où cette interdiction entraîne une limitation du droit de propriété, et, d'autre part, pour adopter un régime d'indemnisation afin de remédier aux conséquences d'une telle interdiction. Le législateur fédéral serait, en effet, seul compétent pour établir les procédures judiciaires et le législateur décentralisé devrait, en tout état de cause, respecter le principe de la juste et préalable indemnité.

Pour fonder leur raisonnement, les requérants invoquent la violation de plusieurs règles répartitrices de compétences, parmi lesquelles l'article 16 de la Constitution.

La Cour d'arbitrage apporte trois réponses. Elle rappelle, d'abord, que «les régions sont compétentes pour apporter des limitations au droit de propriété dès lors que cette limitation intervient dans le cadre d'une matière qui leur a été transférée» et que, de ce fait, «le législateur régional est, en l'espèce, compétent pour apporter de limitations au droit de propriété dans l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, de rénovation rurale et de conservation de la nature»⁽⁸⁶⁾. Elle souligne, ensuite, que «la limitation temporaire du droit de propriété qui découle des dispositions attaquées ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution» et que «la procédure judiciaire relative aux expropriations forcées n'est donc pas applicable». Elle relève enfin, dans une formule ambiguë, que l'article 16 de la Constitution «ne constitue pas – [fût-il lu] en combinaison avec l'article 11 [du même texte] – une disposition répartitrice de compétences»⁽⁸⁷⁾.

Cette dernière formulation, qui de prime abord rompt catégoriquement avec la jurisprudence jusqu'alors constante de la Cour d'arbitrage, doit toute-

fois être mise en relation avec le moyen soulevé par les requérants. Ceux-ci défendaient, en effet, la thèse selon laquelle «les articles 11 et 16 de la Constitution ont un effet répartiteur de compétences d'où il résulte que la protection et l'étendue du droit de propriété relèvent de la compétence du [seul] législateur fédéral»⁽⁸⁸⁾.

Elle a toutefois le mérite de circonscrire davantage la position de la Cour qui, si elle considère l'article 16 comme une règle répartitrice de compétences lorsqu'il s'agit de l'entrevoir sur le plan limité de l'expropriation pour cause d'utilité publique (matière réservée), n'établit pas la même conclusion lorsqu'il s'agit d'interpréter la disposition constitutionnelle en cause comme garantissant le droit de propriété en général.

2. L'égalité et la non-discrimination

Sur les douze arrêts examinés, on a pu constater que sept envisagent le droit de propriété sous l'angle de l'égalité et de la non-discrimination. Parmi eux, il en est qui apportent des précisions sur la manière dont la Cour d'arbitrage se déclare compétente pour connaître de ce type de contentieux.

Deux précisions sont, pour l'essentiel, apportées: un principe et une limitation au principe. On les examine successivement, en remarquant que, sous cet angle d'approche, les articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel sont, tous deux, mis en œuvre d'une façon comparable⁽⁸⁹⁾.

a. Le principe

Depuis plusieurs années déjà, la Cour d'arbitrage pose le principe selon lequel «les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale», en ajoutant qu'«ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine», et en en déduisant qu'ils «sont applicables à l'égard de tous les droits et toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique et rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment ayant effet direct»⁽⁹⁰⁾.

Trois arrêts, parmi ceux examinés, illustrent ce principe.

Il y a, avant tout, les arrêts des 22 juin⁽⁹¹⁾ et 28

(83) Art. 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 et art. 51 de la loi du 31 décembre 1983, précitées.

(84) B.1. à B.3.

(85) C.A., arrêt n° 41/95.

(86) B.4.2.

(87) *Id.*

(88) A.1.6.

(89) Voy., à cet égard, F. DELPÉREE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 121.

(90) Sur ce thème, voy. M. VERDUSSEN, «La Cour d'arbitrage et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme», *R.F.D.C.*, 1994, pp. 433-438.

(91) C.A., arrêt n° 51/95. Voy. D. LAGASSE, «De la perte de compétence du Conseil d'État en cours de procédure en matière d'expropriation», *J.T.*, 1995, pp. 765-766; S. SUETENS, «Ontteigeningen: justitiële vrede hersteld. Bis repetita placet...», *R.W.*, 1995-1996, pp. 392-393.

septembre 1995⁽⁹²⁾, tous deux rendus sur des questions préjudicielles identiques. Les faits qui y donnent lieu peuvent se résumer de la façon suivante.

Dans le premier cas, l'Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (ci-après I.O.K.) était habilitée, par arrêté du ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du territoire et des Affaires intérieures, à exproprier une parcelle bordant la décharge qu'elle exploitait et dont la capacité était près d'être atteinte. Le 29 mars 1994, la s.a. Remo-Milieubeheer introduit au Conseil d'État une demande en suspension d'extrême urgence de cet arrêté. La demande est rejetée. Le 11 avril suivant, la société anonyme introduit, auprès de la haute juridiction administrative, une demande en suspension relative au même arrêté, laquelle est également rejetée. Le recours en annulation est, à cet instant, toujours pendant. Le 28 octobre 1994, l'I.O.K. cite la s.a. Remo-Milieubeheer à comparaître devant le Juge de paix de Turnhout, en vue d'entendre prononcer l'expropriation des biens litigieux et de fixer le montant des indemnités provisionnelles, puis provisoires.

Dans le second cas, le Gouvernement flamand requerrait l'expropriation d'une parcelle de terrain située à Herzele et appartenant au couple DEKEMPE-ROSSEEL. Eux aussi introduisent auprès du Conseil d'État un recours en annulation de l'arrêté d'expropriation, sur lequel il n'est pas statué au moment où le juge de paix de Zottegem est saisi de la cause.

Tout comme le juge de paix de Turnhout dans la première espèce, ce dernier observe que le propriétaire, les tiers intéressés et les autres tiers peuvent agir devant le Conseil d'État contre l'arrêté d'expropriation tant que l'autorité expropriante n'a pas cité devant le juge de paix. Il note, en revanche, que tel n'est plus le cas lorsque l'autorité expropriante a cité car, dès ce moment, seuls les autres tiers peuvent encore saisir la haute juridiction administrative, l'exproprié et les tiers intéressés devenant, pour leur part, justiciables du juge de paix. Il pose, dès lors, la question de savoir si l'exclusion de la compétence du Conseil d'État est également applicable pour l'exproprié et les tiers intéressés lorsque le juge de paix a été saisi *après* qu'un recours en annulation ait été introduit au Conseil d'État par l'exproprié, sans que ce recours ait toutefois déjà fait l'objet d'une décision au fond.

Rappelant la formule précitée, la Cour d'arbitrage opère, dans les deux espèces, un contrôle des articles 10 et 11 de la Constitution combinés notamment avec les articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel, pour en conclure à une déclaration de validité de la norme entreprise⁽⁹³⁾.

L'arrêt du 27 mars 1996 – rendu à la suite d'un recours en annulation relatif aux décrets de la Région flamande des 13 juillet et 21 décembre 1994 établissant une interdiction de bâtir dans des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes – illustre, une nouvelle fois, le principe ainsi dégagé selon lequel le contrôle de la Cour d'arbitrage au regard des articles 10 et 11 de la Constitution peut se combiner avec des dispositions nationales et internationales.

b. La limitation au principe

Au principe ainsi posé, il convient immédiatement d'ajouter une limitation que la juridiction constitutionnelle ne s'est pas privée de rappeler à maintes reprises dans sa jurisprudence⁽⁹⁴⁾.

Elle l'illustre, parmi les douze arrêts retenus, dans celui du 18 octobre 1994 rendu à la suite d'une question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance de Termonde, à l'occasion d'une affaire dont les termes peuvent se résumer comme suit.

Par un jugement du 7 avril 1978, le juge de paix du canton de Beveren accorde à Monsieur DE MUNCK une indemnité provisoire à la suite de l'expropriation d'une maison lui appartenant, en vue d'étendre le port d'Anvers sur la rive gauche de l'Escaut. L'expropriation est opérée selon la procédure prescrite par la loi du 26 juillet 1962 déjà citée.

Le 1^{er} septembre 1978, l'intéressé est assigné sur la base de l'article 16, alinéa 2, de cette loi, en révision de l'indemnité provisoire d'expropriation.

Aucun acte n'est plus posé entre 1978 et 1991. Le 4 septembre 1991, la Région flamande, qui s'était vu transférer dans l'intervalle les compétences de l'autorité fédérale en la matière, reprend l'instance contre Monsieur DE MUNCK, décédé en 1978. Ses héritiers sont cités par la Région flamande en reprise d'instance et se trouvent ainsi confrontés à la demande de paiement d'une somme qui, intérêts compris, correspond, au jour de la réclamation, au montant fixé, en 1978, pour l'indemnité provisoire d'expropriation.

Le Tribunal de première instance de Termonde se demande si, dans ces conditions, les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 16 du même texte, l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne et l'article 60 de cette même Convention sont violés par l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962, en tant que cette disposition inclut l'autorité expropriante dans les parties susceptibles de demander, devant le tribunal de première instance, la révision des indemnités provisoires d'expropriation, révision qui peut aboutir à une réduction des indemnités susvisées après le transfert de possession.

Dans leur mémoire, les héritiers attirent l'attention sur le contenu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Protocole additionnel qui a effet direct. Ils constatent, d'une part, qu'en égard à l'article 60 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 1^{er} du Protocole interdit qu'il soit porté atteinte à l'article 16 de la Constitution. Ils estiment, d'autre part, que l'urgence ne constitue pas un motif suffisant pour rendre possible ce qu'ils considèrent être la répétition d'une indemnité d'expropriation déjà payée⁽⁹⁵⁾.

La Cour d'arbitrage leur répond que «contrairement à ce que suggèrent les parties défenderesses dans l'instance principale, la Cour est sans compétence pour examiner, indépendamment des articles 10 et 11

(92) C.A., arrêt n° 66/95.

(93) C.A., arrêt n° 51/96, B.2.1; arrêt n° 66/95, 3.

(94) Voy., par ex., C.A., arrêts n°s 53/92, 76/93 et 2/94.

(95) A.1.3.

de la Constitution, si l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 est compatible avec l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme»⁽⁹⁶⁾.

En d'autres termes, une violation directe de l'article 1^{er} du Protocole additionnel (ou de l'art. 16 de la Constitution), à la supposer établie, ne représente pas nécessairement une méconnaissance des articles 10 et 11 de la Constitution. Dans ce cas, la Cour n'a pas à en connaître.

B. LE RÉSULTAT DU CONTRÔLE

La Cour d'arbitrage s'est, à ce stade, déclarée compétente pour veiller, certes indirectement, au respect du droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1^{er} du Protocole additionnel. Il convient, à présent, de s'interroger sur le résultat de ce contrôle au regard des différentes politiques d'aménagement du territoire.

On mesure le résultat atteint par la juridiction constitutionnelle au regard, d'une part, de la politique d'expropriation pour cause d'utilité publique et, d'autre part, des autres politiques d'aménagement du territoire.

1. L'expropriation pour cause d'utilité publique

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, deux problématiques retiennent l'attention : celle des autorités compétentes et celle des procédures applicables.

a. Les autorités compétentes

Le problème des autorités compétentes nécessite, en premier lieu, que l'on s'interroge sur la question de savoir *qui est compétent pour exproprier* et quels sont, à cet égard, les précisions qu'apporte la Cour d'arbitrage quant à l'application de l'article 16 de la Constitution. Il est bien entendu qu'ici encore, l'article 1^{er} du Protocole additionnel ne reçoit aucune application.

Les six arrêts examinés lorsqu'il s'est agi de percevoir la manière dont la Cour se saisissait du contentieux relatif au droit de propriété au travers de la répartition des compétences retiennent une nouvelle fois l'attention.

On sait qu'ils établissent, pour l'essentiel, deux prescriptions relativement à la question de savoir qui peut, en Belgique, exproprier. La première est que «l'article 16 de la Constitution réserve au législateur national le soin de déterminer les cas dans lesquels il peut être procédé à des expropriations pour cause d'utilité publique et d'établir la manière dont ces expropriations peuvent avoir lieu»⁽⁹⁷⁾. La seconde est que les Communautés et les Régions peuvent intervenir dans la matière réservée que constitue l'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant, toutefois, une habilitation spécialement et expressément consacrée par l'une des lois de réformes institutionnelles⁽⁹⁸⁾. On rappellera, à cet égard, que l'intervention ainsi autorisée est limitée puisque, s'il appartient au législateur décentral

de préciser les cas dans lesquels l'autorité exécutive communautaire ou régionale pourra poursuivre une expropriation pour cause d'utilité publique de même que les modalités de celle-ci, ce même législateur est toutefois soumis – et avec lui l'exécutif – au respect des procédures judiciaires fixées par la loi et à l'obligation de mettre en œuvre le principe de la juste et préalable indemnité⁽⁹⁹⁾.

La problématique de la compétence nécessite, en second lieu, que l'on s'interroge sur la question de savoir *qui est compétent pour contrôler* l'arrêté d'expropriation et quels sont, à cet égard aussi, les précisions apportées par la Cour d'arbitrage quant à l'application des articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel.

Les arrêts des 22 juin et 28 septembre 1995 précités retiennent, eux aussi, une nouvelle fois l'attention⁽¹⁰⁰⁾.

Dans ces deux décisions, on se rappellera que la Cour avait à se demander si diverses dispositions de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique violaient ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant que l'exproprié et les tiers intéressés ne disposent pas d'un recours direct contre l'arrêté d'expropriation et en ce que le recours qu'ils auraient introduit directement au Conseil d'État est rendu caduc dès lors que l'expropriant a déjà été cité à comparaître devant le juge de paix.

La Cour d'arbitrage rappelle, d'abord, que la compétence générale du Conseil d'État en matière d'annulation des actes et règlements des diverses autorités administratives est exclue lorsqu'est organisé un recours judiciaire spécifique contre un acte administratif déterminé.

La Cour souligne, ensuite, que tel est le cas en l'espèce puisqu'«en vertu des dispositions de la loi du 26 juillet 1962, le juge de paix a pour mission, lorsque l'expropriant a introduit devant lui l'action en expropriation, d'examiner la légalité tant interne qu'externe des décisions de l'autorité expropriante requises pour l'expropriation»⁽¹⁰¹⁾. «Cette exclusion – précise-t-elle – vaut à partir de la citation à comparaître devant le juge ordinaire et à l'égard des [seules] personnes qui ont accès à la procédure. Elle se réalise également pour les demandes de suspension et d'annulation introduites au Conseil d'État avant que le juge de paix ait été saisi», de sorte que «le Conseil d'État n'est plus compétent

(96) B.4.

(97) C.A., arrêt n° 3/89, 2.B.2.; arrêt n° 13/89, 2.B.2.; arrêt n° 14/89, 2.B.2.; arrêt n° 85/93, B.1.

(98) C.A., arrêt n° 3/89, 2.B.1. et 2.B.2.; arrêt n° 13/89, 2.B.1. et 2.B.2.; arrêt n° 14/89, 2.B.1. et 2.B.2.; arrêt n° 85/93, B.1. L'on sait, à cet égard, que la Cour d'arbitrage répond positivement à la question de savoir si les gouvernements de Communauté et de Région disposent de la faculté d'autoriser les personnes morales de droit public qui sont placées sous leur autorité ou leur contrôle à poursuivre une expropriation dans le cadre des matières communautaires et régionales.

(99) C.A., arrêts n°s 3/89, 13/89, 14/89 et 85/93.

(100) C.A., arrêts n°s 51/95 et 66/95.

(101) C.A., arrêt n° 51/95, B.4.1.; arrêt n° 66/95, 4.

pour se prononcer sur les recours ou demandes introduits par l'exproprié ou par un tiers intéressé dès que l'expropriant cite le propriétaire à comparaître devant le juge de paix», mais «qu'il le reste toutefois à l'égard des tiers ordinaires, durant toute la procédure, et à l'égard du propriétaire et des tiers intéressés, aussi longtemps que l'expropriant n'a pas cité le propriétaire devant le juge ordinaire»⁽¹⁰²⁾.

La Cour indique, enfin, que la comparaison des procédures dont disposent, d'une part, le propriétaire et les tiers intéressés et, d'autre part, les tiers ordinaires fait apparaître que ces catégories de justiciables bénéficient d'une protection juridictionnelle équivalente.

À cette occasion, elle précise – à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme⁽¹⁰³⁾ – que le droit de propriété, garanti par les articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel, est un droit «auquel sont applicables les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne [des droits de l'homme]», pour en déduire que les dispositions précitées exigent, certes, que le propriétaire et les tiers intéressés doivent disposer d'un droit d'accès à un juge indépendant et impartial pour contester la légalité d'un arrêté d'expropriation, mais qu'elles «n'empêchent pas que la juridiction qu'ils ont saisie doit décliner sa compétence au bénéfice d'une autre juridiction saisie par l'expropriant, lorsque ces deux juridictions satisfont aux exigences de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et que le contrôle de légalité qu'elles exercent est équivalent»⁽¹⁰⁴⁾.

b. Les procédures applicables

Le problème des procédures applicables suscite, au travers de la jurisprudence examinée, une *première interrogation*. Celle-ci est relative aux voies de recours dont disposent l'expropriant et l'exproprié à l'encontre de la décision rendue par le juge de paix, lorsque ce dernier est chargé de se prononcer sur la légalité de l'arrêté d'expropriation et, le cas échéant, sur le montant de la juste et préalable indemnité.

Un arrêt du 17 juin 1993 y est relatif⁽¹⁰⁵⁾. Il est rendu à la suite d'une question préjudicielle portant sur la conformité des articles 7 et 8 de la loi du 26 juillet 1962 déjà citée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Les faits qui y donnent lieu peuvent se résumer de la manière suivante.

Le 21 mai 1990, le juge de paix de Vielsalm est saisi d'une requête introduite par l'Association intercommunale pour la valorisation de l'eau (ci-après A.I.V.E.) qui poursuit l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble appartenant à Monsieur DAVID. Par un jugement du 7 juin 1990, la requête est rejetée pour cause d'incompétence de l'auteur de l'acte.

Le 15 novembre 1990, le Tribunal de première instance de Marche-en-Famenne réforme la décision du juge de paix, à qui il renvoie la cause afin de poursuivre la procédure. Les 25 mars et 18 juin suivants, les deux parties à la cause se pourvoient en cassation. Pour Monsieur DAVID, l'expropriation d'extrême urgence pour cause d'utilité publique a été décidée sans qu'il y ait urgence, sans qu'il y ait utilité publique et par un

ministre incompétent. Pour l'A.I.V.E., le Tribunal de première instance de Marche-en-Famenne ne devait pas renvoyer la cause au juge de paix, mais devait, au contraire, fixer lui-même l'indemnité provisionnelle d'expropriation.

Par un arrêt du 18 juin 1992, la Cour de cassation constate que, selon l'article 8 de la loi du 26 juillet 1962, lorsque le juge fait droit à la requête de l'expropriant, il fixe dans le même jugement, par voie d'évaluation sommaire, le montant des indemnités provisionnelles dues par l'expropriant, ce jugement n'étant susceptible d'aucun recours. La Cour de cassation précise que cette dernière disposition n'est pas seulement applicable à la disposition du jugement qui fixe le montant des indemnités mais aussi à celles qui statuent sur la légalité de l'expropriation. Elle se demande, toutefois, si les articles 7 et 8 de la loi du 26 juillet 1962 violent ou non, selon cette interprétation, les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure précise où ils refusent à l'exproprié un recours contre le jugement qui, statuant sur l'appel de l'expropriant, réforme la décision du juge de paix disant qu'il n'y a pas lieu à poursuivre l'expropriation.

Après avoir indiqué qu'elle ne se prononcerait pas sur l'interprétation donnée aux dispositions en cause et sur laquelle s'appuie la question préjudicielle, la Cour d'arbitrage se demande si, dans une procédure d'expropriation, l'expropriant et l'exproprié sont suffisamment comparables pour qu'une discrimination puisse exister.

Elle souligne, à cet égard, que la dépossession d'un propriétaire ne peut se faire qu'au profit d'une autorité publique, et à condition qu'elle soit justifiée par des raisons d'intérêt général⁽¹⁰⁶⁾. Elle en déduit qu'il existe, entre l'exproprié et l'expropriant, une différence objective justifiant qu'ils soient traités différemment, puisque le premier exerce des droits attachés à la propriété privée et que le second poursuit des fins d'utilité publique⁽¹⁰⁷⁾.

À cette occasion, la Cour précise – à propos de l'article 16 de la Constitution – que c'est la différence entre les droits exercés par l'expropriant et par l'exproprié qui explique l'atteinte au droit de propriété autorisée par la disposition constitutionnelle⁽¹⁰⁸⁾.

La problématique de la procédure suscite une *deuxième interrogation*. Elle est, quant à elle, relative aux voies de recours ouvertes à l'expropriant et à l'exproprié pour obtenir une éventuelle rectification du montant de l'indemnité provisoire offerte en compensation de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette question se pose dans un arrêt du 18 octobre 1994⁽¹⁰⁹⁾ déjà cité, rendu – on s'en souvient – à la suite d'une question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance de Termonde.

(102) *Id.*

(103) Voy. *supra*.

(104) C.A., arrêt n° 51/95, B.5.1.; arrêt n° 66/95, 7.

(105) C.A., arrêt n° 47/93.

(106) B.3.

(107) *Id.*

(108) *Id.*

(109) C.A., arrêt n° 77/94.

Dans cet arrêt, la Cour confirme, tout d'abord, que l'expropriant et l'exproprié sont *a priori* incomparables puisqu'ils défendent des intérêts différents. Elle ajoute, cependant, qu'en demandant la révision de l'indemnité provisoire d'expropriation, l'expropriant et l'exproprié poursuivent un seul et même but – à savoir la fixation par le juge de la juste indemnité –, qui justifie que chacune des deux parties à la procédure puisse demander de rectifier le montant de l'indemnité⁽¹¹⁰⁾.

Si elle constate qu'il peut, sans doute, en résulter que l'indemnité finalement accordée soit inférieure à l'indemnité provisoire, la Cour justifie cette conséquence en précisant que «la condition de l'indemnité préalable figurant à l'article 16 de la Constitution n'implique (...) pas que le montant de l'indemnité doive être fixé définitivement et irrévocablement avant la prise de possession. L'exproprié ne saurait [en effet] puiser dans la condition de l'indemnisation préalable l'avantage d'une indemnité d'expropriation provisoire déraisonnablement élevée qui aurait été fixée éventuellement à tort à cause de l'extrême urgence. [C'est que] l'indemnité d'expropriation doit (...) également être juste, ce qui implique qu'elle doit correspondre au montant à payer en vue d'acquérir un immeuble ayant la même valeur que le bien dont est privé l'exproprié. Une indemnité déraisonnablement élevée violerait, tout autant qu'une indemnité trop basse, les principes d'égalité et de non-discrimination»⁽¹¹¹⁾.

2. Les autres politiques d'aménagement du territoire

En dehors de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la Cour d'arbitrage a été amenée à veiller au respect du droit de propriété au regard de deux autres politiques d'aménagement du territoire. Ces politiques se traduisent juridiquement dans la règle dite du comblement et dans la mise en place de zones de dunes protégées et de zones agricoles ayant une importance pour les dunes.

a. La règle du comblement

La règle du comblement est l'objet de deux arrêts rendus en droit flamand de l'urbanisme. Sa complexité nécessite, au préalable, qu'on en expose l'objet. Elle requiert aussi que les différentes modifications qui y ont été apportées soient rappelées, puisque c'est à l'occasion de leur apparition que la Cour d'arbitrage s'est prononcée en la matière.

La règle du comblement – nationale, à l'origine – a pour objet de permettre d'établir des dérogations aux plans de secteur ou aux projets de plans de secteur, ou d'obtenir des exceptions permettant de bâtir ou de lotir. Elle trouve son fondement juridique à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, qui dispose notamment qu'«à titre exceptionnel, peuvent être autorisés des lotissements et des constructions, pour autant que ceux-ci ne portent pas atteinte au bon aménagement local et ne mettent pas en péril la destination de la zone, et qu'à la date d'entrée en vigueur du plan ou du projet de plan

de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique, autre qu'un chemin de terre, et suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux». Et de préciser que «cette faculté ne s'étend toutefois pas aux terrains situés à front des routes de grande voirie, exception faite soit pour un service public, soit pour l'établissement d'installations et de constructions en rapport avec le service de l'autoroute».

L'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 complétant, par un article 87, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme abroge cette règle de manière pure et simple.

Des particuliers introduisent, dès lors, un recours à la Cour d'arbitrage en vue de voir annuler la disposition abrogatoire de la règle du comblement. Ils estiment, pour l'essentiel, que s'ils ont acheté un terrain sur lequel, par hypothèse, ils ne pouvaient pas construire en vertu du projet ou du plan de secteur, c'est dans la mesure où ils espéraient pouvoir faire usage de la règle du comblement, largement appliquée en pratique.

L'un des moyens invoqués est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 16 du même texte et l'article 1^{er} du Protocole additionnel n^o 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Il y est allégué que l'article 2 du décret entrepris exclut expressément les victimes de l'abrogation de la règle du comblement d'une éventuelle indemnisation justifiée sur la base de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 déjà citée. Or, cette disposition autorise l'indemnisation de propriétaires touchés eux aussi par une interdiction de bâtir inscrite dans le plan de secteur, de sorte que le décret incriminé instaurerait une discrimination au détriment des requérants qui, bien que dans une situation semblable, ne seraient, quant à eux, pas indemnisés.

Dans son arrêt du 6 juin 1995⁽¹¹²⁾, la Cour d'arbitrage établit, d'abord, le principe selon lequel «le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation»⁽¹¹³⁾. Elle précise ainsi que la règle du comblement n'était qu'une possibilité et non une obligation pour l'autorité octroyant les permis qui, si elle n'était pas appliquée, ne donnait pas lieu, en soi et pour cette seule raison, à une indemnisation. Elle constate qu'une indemnité pouvait, certes, être accordée pour le dommage causé à un bien par une modification de destination résultant d'un plan d'aménagement, lorsque les conditions de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 étaient remplies, mais que la situation ainsi décrite est objectivement différente de celle des requérants qui, quant à eux, ne se voient pas imposer une modification du plan ou du projet de plan de secteur.

(110) B.2.1.

(111) B.2.2.

(112) C.A., arrêt n^o 40/95, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, p. 312, note R. VEKEMAN, «De afschaffing van de opvullingsregels».

(113) B.11.2.

La Cour note, ensuite, qu'en l'espèce la disposition litigieuse n'a pas modifié cet état de chose. La suppression de la possibilité de déroger aux projets de plans ou aux plans de secteur dans le cadre de l'octroi d'un permis de bâtir ou de lotir ou de certificats d'urbanisme a, en effet, pour conséquence que – sauf autre possibilité de dérogation – les prescriptions des plans d'aménagement continuent à s'appliquer pleinement⁽¹¹⁴⁾. Cette suppression a également pour effet que si l'autorité compétente refuse un permis, il reste toujours possible d'invoquer le régime des dommages résultant du plan, organisé à l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, dans les limites prévues par cette disposition⁽¹¹⁵⁾. C'est la raison pour laquelle la disposition entreprise ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour juge, enfin, que la disposition litigieuse ne viole pas davantage l'article 16 de la Constitution, ni l'article 1^{er} du Protocole additionnel, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, «les terrains pour lesquels l'application de la règle du comblement pouvait être demandée avant l'entrée en vigueur de la disposition litigieuse étaient par définition des terrains qui, en vertu du plan de secteur, n'entraient pas en ligne de compte pour la construction ou le lotissement. Il n'était possible de bâtir ou de lotir que si l'autorité octroyant les permis accordait une dérogation, ce qu'elle ne pouvait faire, conformément à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal précité, qu'exceptionnellement et moyennant le respect de conditions très précises. On ne saurait dès lors prétendre que l'abrogation de la règle du comblement contient une restriction du droit de propriété équivalente à une expropriation au sens des dispositions conventionnelles et constitutionnelles précitées»⁽¹¹⁶⁾.

L'abrogation pure et simple de la règle du comblement prescrite par le décret de la Région flamande du 23 juin 1993 est de courte durée. Celui-ci est, en effet, rapidement remplacé par le décret du 13 juillet 1994, qui entre en vigueur le 17 septembre de la même année, et dont l'effet est d'établir trois hypothèses dans lesquelles la règle du comblement pourra encore être appliquée nonobstant son abrogation.

La première hypothèse vise des parcelles pour lesquelles il a été délivré, au cours de la période comprise entre la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu et la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 (en l'occurrence, le 24 août 1993), un certificat d'urbanisme indiquant qu'il peut être bâti en application de la règle du comblement *et* qui est échu à la date d'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994⁽¹¹⁷⁾. Dans cette hypothèse, la demande de permis de bâtir est examinée sur la base des prescriptions de l'article 23, 1^o précité de l'arrêté royal du 28 décembre 1972⁽¹¹⁸⁾.

La deuxième hypothèse vise, pour sa part, les parcelles pour lesquelles un permis de bâtir, un permis de lotir ou un certificat d'urbanisme a été demandé avant la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, mais a été refusé en vertu de ce même décret.

La troisième hypothèse vise, enfin, des parcelles pour lesquelles il a été délivré un permis de bâtir avant le

24 août 1993 par application de la règle du comblement et à propos desquelles une demande de permis de bâtir modifiée est introduite.

Dans ces deux dernières hypothèses, les demandes sont, au contraire, examinées sur la base des critères fixés par le décret du 13 juillet 1994⁽¹¹⁹⁾.

Deux arrêts se prononcent sur la constitutionnalité de ce régime transitoire: l'arrêt du 6 juin 1995 et celui du 27 mars 1996.

S'agissant, d'une part, de l'arrêt du 6 juin 1995⁽¹²⁰⁾, il convient de remarquer que seul le dernier moyen est pris de la violation des articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Protocole additionnel. Il est, une nouvelle fois, invoqué en ce que l'abrogation de la règle du comblement ne pourra pas entraîner l'octroi d'une indemnité sur la base de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, pour ceux qui en sont les victimes. Le décret introduirait, cette fois, une différence de traitement entre les requérants et les propriétaires qui peuvent effectivement bénéficier du régime transitoire, de même que par rapport aux autres propriétaires qui sont touchés par une interdiction de bâtir inscrite au plan de secteur et ont effectivement droit à une indemnité du chef de dommages résultant du plan.

Si la Cour souligne immédiatement que le texte du décret du 13 juillet 1994 est, sur ce point, identique à celui du décret du 23 juin 1993, elle émet néanmoins des précisions complémentaires liées aux catégories comparées par les requérants et qui sont, en l'espèce, quelque peu différentes⁽¹²¹⁾.

Elle indique que, pour ce qui est de la comparaison entre les propriétaires qui n'entrent pas en ligne de compte pour le régime transitoire et les propriétaires qui peuvent effectivement en bénéficier, «il échet d'observer que ceux qui entrent dans le champ d'application du régime transitoire ont le droit d'introduire une nouvelle demande de permis de bâtir, mais n'ont pas nécessairement droit à une indemnité, de sorte que le grief manque en fait»⁽¹²²⁾.

Quant à la comparaison entre les requérants et les propriétaires touchés par une interdiction de bâtir inscrite dans le plan de secteur et qui ont droit à une indemnisation du chef de dommage résultant du plan, le raisonnement de la Cour est identique à celui qu'elle avait tenu à l'occasion du contrôle du décret du 23 juin 1993 précité⁽¹²³⁾.

S'agissant, d'autre part, de l'arrêt du 27 mars 1996, aucun des trois moyens soulevés par les requérants n'est pris de la violation de l'article 16 de la Constitu-

(114) B.11.3.

(115) A cet égard, voy. égal. C.A., arrêt n° 24/96, B.1.12. à B.2.

(116) C.A., arrêt n° 40/95, B.11.5.

(117) Cette date d'entrée en vigueur est le 17 septembre 1994.

(118) Art. 2, a), du décret du 13 juillet 1994 modifiant l'art. 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

(119) Art. 2, b) et c), du décret du 13 juillet 1994 modifiant l'art. 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

(120) C.A., arrêt n° 40/95.

(121) B.18.1.

(122) B.18.2.

(123) B.11.

tion ou de l'article 1^{er} du Protocole additionnel, de sorte qu'à cet égard, cette décision ne nécessite pas d'être examinée davantage⁽¹²⁴⁾.

b. Les zones de dunes protégées et les zones agricoles ayant une importance pour les dunes

Les zones de dunes protégées et les zones agricoles ayant une importance pour les dunes sont, elles aussi, à l'origine de deux arrêts importants. Leur examen pré-suppose, toutefois, que les dispositions législatives établissant la réglementation en cause soient, ici encore, brièvement énoncées.

L'article 2 du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières, de même que plusieurs dispositions du décret de la Région flamande du 26 janvier 1994 portant ratification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 septembre 1993 relatif à la désignation de zones de dunes protégées et de zones agricoles ayant une importance pour les dunes, établissent un régime d'interdiction de bâtir dans des zones géographiques où la protection des dunes est rendue indispensable. Un régime moins contraignant est également organisé pour les immeubles situés à l'intérieur de zones agricoles entourant ces zones de dunes protégées, dès lors qu'elles favorisent la protection de celles-ci.

Dans son arrêt du 6 juin 1995⁽¹²⁵⁾, la Cour se prononce à deux endroits sur la constitutionnalité du régime ainsi organisé au regard de l'article 16 de la Constitution ou de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1, voire de l'un et de l'autre.

D'une part, on se rappellera que c'est dans cet arrêt que la haute juridiction déclare que l'article 16 de la Constitution «ne constitue pas – [fût-il lu] en combinaison avec l'article 11 [du même texte] – une disposition répartitrice de compétences»⁽¹²⁶⁾.

D'autre part, il convient d'avoir égard au quatrième moyen examiné par la Cour, lequel est pris aussi de la violation de l'article 1^{er} du Protocole additionnel, en tant qu'il serait porté atteinte au droit de propriété, en méconnaissance de l'exigence constitutionnelle d'une juste et préalable indemnité, ceci dans la mesure où le dédommagement issu de l'interdiction de bâtir ne pouvait, sur la base du décret attaqué, être demandé qu'après cinq ans et ne pouvait être que de quatre cinquièmes du montant des dommages constatés par les pouvoirs publics eux-mêmes.

A cet égard, la Cour constate que la disposition entreprise concernant l'indemnisation a été modifiée entre-temps. Elle remarque aussi que le régime d'indemnisation mis en place par la disposition entreprise peut seulement être appliqué au moment où l'interdiction de bâtir est définitive. «Dès lors qu'aucune des parties requérantes ne fait valoir qu'un droit définitif à une indemnisation serait né sous l'empire du régime introduit par la disposition attaquée du décret du 14 juillet 1993»⁽¹²⁷⁾, la Cour en conclut que celle-ci ne saurait être annulée.

Dans son arrêt du 27 mars 1996, la Cour est, toutefois, contrainte d'aller plus loin dans ce dernier raisonnement.

Les requérants prétendent, cette fois, que le régime d'indemnisation limité de la loi du 12 juillet 1973, tel que modifié par le décret litigieux du 21 décembre 1994, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution combinés notamment avec les articles 16 du même texte et 1^{er} du Protocole additionnel, en ce que l'interdiction définitive et absolue de bâtir revêtirait le caractère d'une «quasi-expropriation» et ne saurait, dès lors, être imposée sans juste et préalable indemnité.

La Cour répond que l'interdiction de bâtir dans les zones de dunes protégées et dans les zones agricoles ayant une importance pour les dunes, qu'elle soit rendue provisoirement ou définitivement applicable aux terrains des requérants, est une limitation à la jouissance du droit de propriété. «Elle n'est pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un transfert de propriété, en sorte que le législateur décretaal n'était pas tenu de prévoir la juste et préalable indemnité imposée par cette disposition constitutionnelle. Cette interdiction de bâtir ne peut pas davantage être considérée comme une privation de propriété au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'elle ne comporte aucunement une dépossession»⁽¹²⁸⁾.

La haute juridiction poursuit son raisonnement en indiquant que «c'est au législateur compétent qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une limitation du droit de propriété peut donner lieu à une indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée, sous réserve du droit de contrôle exercé par la Cour quant au caractère raisonnable et proportionné de la mesure prise»⁽¹²⁹⁾.

La Cour constate, enfin, que le contenu du régime d'indemnisation prévu par le décret entrepris correspond au régime de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 précitée, applicable dans des situations comparables. Elle précise qu'en disposant, à l'instar du législateur ayant adopté cette loi, que «la diminution de valeur à concurrence de vingt pour cent doit être acceptée sans indemnité, le législateur décretaal n'a pris ni une mesure manifestement disproportionnée au but poursuivi par lui ni une mesure qui puisse être considérée comme une atteinte illicite au droit de propriété, selon l'article 1^{er}

(124) Voy. toutefois les motifs B.1.12. à B.2. qui sont relatifs au contrôle de constitutionnalité du décret du 13 juillet 1994 modifiant l'art. 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

(125) C.A., arrêt n° 41/95. Voy. P.-J. DEFOORT, «Het duinendecreet: een 'vlugge en doeltreffende', en nu ook geoorloofde natuurbescherming», *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, p. 319; P.-Y. DEFOORT, «Het Duinendecreet: een duidelijke beleidskeuze (een reactie op P. FLAMEY en E. EMPEREUR, *R.W.*, 1994-1995, pp. 1281-1292.)»

(126) B.4.2. Voy. *supra*.

(127) B.8.2.

(128) C.A., arrêt n° 24/96, B.7.3. Cette formule est reprise partiellement dans un arrêt du 7 novembre 1996, où la Cour avait pour mission de vérifier la constitutionnalité d'une loi autorisant la mise en place de servitudes d'utilité publique (C.A., arrêt n° 63/96 du 7 novembre 1996).

(129) *Id.*

du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme»⁽¹³⁰⁾.

CONCLUSIONS

Tant l'article 16 de la Constitution que l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme sont l'œuvre d'un délicat compromis entre l'intérêt particulier, d'une part, et l'intérêt général, de l'autre. Il en est ainsi spécialement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Les jurisprudences respectives de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage ne devraient-elles pas, dans cette perspective, être l'illustration d'un savant dosage entre les intérêts en présence, bref entre la liberté individuelle et la souveraineté étatique? Telle n'est pourtant pas la constatation qui s'impose.

À Bruxelles comme à Strasbourg, les juges entendent

préserver sur ce terrain une ample marge d'appréciation au profit des autorités politiques et administratives. Le droit de propriété n'en apparaît que plus éminemment relatif, cédant devant de nombreuses exigences tenues pour supérieures, tels l'aménagement des conditions générales de vie ou la protection de l'environnement. S'agissant de la Cour d'arbitrage, ce constat est aggravé par la circonstance que le contrôle qu'elle opère à cet égard s'avère, non seulement indirect – ce qui est inhérent au caractère limité de ses attributions –, mais au surplus fort superficiel.

Force est dès lors de constater que, jusqu'à présent, l'imprégnation du droit de propriété dans les politiques d'aménagement du territoire est assez restreinte. Loin d'imprimer des orientations majeures, la Convention européenne et la Constitution se limitent à placer l'une ou l'autre bornes, au-delà desquelles les charges qui pèsent sur les propriétaires de terrains deviennent illégitimes.

(130) B.7.5.