

Numéro du rôle : 71
Arrêt n° 65 du 15 juin 1988

En cause : la question préjudicielle posée par la cour d'appel de Liège (onzième chambre civile) par arrêt du 30 novembre 1987 en cause de Fraipont et Lavenne contre la commune de Flémalle.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,
et des juges M. MELCHIOR, D. ANDRE, I. PETRY, K. BLANCKAERT et
L.P. SUETENS,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, prononce l'arrêt suivant :

I. OBJET

Par arrêt du 30 novembre 1987, la onzième chambre civile de la cour d'appel de Liège "demande à la Cour d'arbitrage de statuer sur la question de savoir si l'article 1 de la loi du 26 juillet 1962, en tant seulement qu'il continue de porter que l'autorisation d'expropriation d'extrême urgence doit émaner du Roi, viole ou non les règles établies par l'article 107quater de la Constitution et, en vertu de cette dernière, par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions".

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

Par un arrêté du 18 février 1983, le ministre de la Région wallonne chargé de la tutelle et des relations extérieures a autorisé la commune de Flémalle à procéder à l'expropriation d'extrême urgence de plusieurs immeubles appartenant aux consorts FRAIPONT-LAVENNE, en vue de réaliser des travaux d'utilité publique.

Dans un jugement rendu le premier avril 1983, le juge de paix du canton de Grâce-Hollogne a constaté que la procédure d'expropriation était régulière, a ordonné une mesure d'expertise et a fixé le montant de l'indemnité provisionnelle.

L'envoi en possession de l'expropriant a été prononcé par une ordonnance rendue par le juge de paix précité, le 7 octobre 1987.

La commune de Flémalle a introduit, le 22 juillet 1985, une action en révision sur laquelle le tribunal de première instance de Liège a statué le 21 septembre 1987.

Les consorts FRAIPONT-LAVENNE ont alors assigné la commune de Flémalle en résolution de la cession forcée au motif que le caractère d'extrême urgence requis pour la procédure d'expropriation aurait disparu. Cette demande fut déclarée irrecevable par un jugement rendu par le tribunal de première instance de Liège, le 13 novembre 1987.

Les consorts FRAIPONT-LAVENNE ont interjeté appel contre les jugements du 21 septembre 1987 et du 13 novembre 1987. La cour d'appel de Liège, saisie de cette requête, a renvoyé à la

Cour d'arbitrage la question préjudicielle énoncée plus haut.

III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 12 janvier 1988.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 23 janvier 1988.

En application des articles 60 et 113 de la loi organique susdite, les notifications de la décision de renvoi ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 25 janvier 1988 et remises aux destinataires le 26 janvier 1988.

Par ordonnance rendue le 22 février 1988 sur requête du Conseil des ministres, le président en exercice a prorogé jusqu'au 27 février 1988 inclus le délai dans lequel ledit Conseil des ministres pouvait déposer un mémoire. Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées déposées à la poste le 22 février 1988 et remises aux destinataires les 23 et 24 février 1988.

La commune de Flémalle a introduit un mémoire le 19 février 1988.

Monsieur Léon FRAIPONT et Madame Suzanne LAVENNE ont introduit un mémoire commun le 19 février 1988.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 24 février 1988.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire le 26 février 1988.

En exécution de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 (Moniteur belge du 29 décembre 1987), ces mémoires ont été notifiés aux personnes et autorités mentionnées à l'article 69 de la loi organique du 28 juin 1983 par lettres recommandées déposées à la poste le 8 mars 1988 et remises aux destinataires le 9 mars 1988.

L'Exécutif régional wallon a transmis des conclusions par lettre recommandée déposée à la poste le 28 mars 1988 et reçue au greffe le 29 mars 1988.

L'Exécutif de la Communauté française a transmis des conclusions par lettre recommandée déposée à la poste le 29 mars 1988 et reçue au greffe le 30 mars 1988.

Le Conseil des ministres a transmis des conclusions par lettre recommandée déposée à la poste le 18 avril 1988 et reçue au greffe le 20 avril 1988.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 20 avril 1988.

Conformément à l'article 3, d, de la directive de la Cour du 15 décembre 1987, ces conclusions ont

été notifiées par lettres recommandées à la poste le 27 avril 1988 et remises à leurs destinataires le 28 avril 1988.

Par ordonnance du 3 mai 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 25 mai 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 3 mai 1988 et remises aux destinataires le 5 mai 1988.

A l'audience du 25 mai 1988 :

- ont comparu :

Mes J. HENRY et J.M. COLLARD, avocats du barreau de Liège, pour Monsieur Léon FRAIPONT, ébéniste, et Madame Suzanne LAVENNE, domiciliés tous deux à 4110 Flémalle, Grand-Route, 251, élisant domicile au cabinet de Me J.M. COLLARD, avocat, rue de Séllys, 25 à Liège;

Me M. COOLS, avocat du barreau de Liège, pour la commune de Flémalle, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont en l'Hôtel communal, Grand-Route, 287 à 4110 Flémalle;

Me J. PUTZEYS, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, à 1040 Bruxelles;

Me P. LEGROS, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts, 19 AD, 1040 Bruxelles;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges D. ANDRE et L.P. SUETENS ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

IV. EN DROIT

1. Quant à la compétence de la Cour

1.A.1. Dans leur mémoire, les appelants devant la cour d'appel de Liège, Monsieur et Madame

FRAIPONT-LAVENNE, entendent démontrer d'abord que l'article 15, § 1er, de la loi organique du 28 juin 1983 est inapplicable à l'espèce soumise à la Cour. Le littera a) de cette disposition, en effet, présume que la Cour est saisie d'un conflit entre une norme nationale et une norme régionale. A défaut de norme régionale, aucun décret n'abrogeant ou ne remplaçant l'article premier de la loi du 26 juillet 1962, pareil conflit ne saurait exister. Et le mémoire de conclure sur ce point que l'article 15, § 1er, a), de la loi du 28 juin 1983 ne saurait s'appliquer. L'application du littera b) de cet article doit aussi être exclue, selon le mémoire, puisqu'il n'y a pas davantage de conflit entre deux décrets en raison de leurs champs d'application respectifs.

1.A.2. La commune de FLEMALLE, quant à elle, tout en admettant que la loi du 26 juillet 1962 ne saurait contrevenir à une loi ultérieurement adoptée, soutient cependant que la Cour a pour mission de se prononcer sur la répartition des compétences entre pouvoirs concurrents et de résoudre la controverse sur les pouvoirs en matière d'expropriation, controverse ouverte par l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 1986.

Par ailleurs, la commune de FLEMALLE estime qu'un conflit virtuel existe bien entre la loi du 26 juillet 1962 et les projets de décrets dont ont été saisis les législateurs communautaires et régionaux.

1.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand considère que l'article 107ter de la Constitution vise aussi bien les conflits actuels qui pourraient exister entre deux normes de nature législative que les conflits virtuels.

Il estime, par ailleurs, que la Cour ne pourrait pas contrôler la conformité de l'article 15, § 1er, a), de la loi organique à l'article 107quater de la Constitution dans la mesure où l'article 15, § 1er, a), de la loi du 28 juin 1983 n'est pas une règle prise en application de l'article 107quater de la Constitution.

De toute façon, estime l'Exécutif flamand, la Cour est compétente pour connaître de la question qui lui est posée puisqu'il y a au moins un conflit actuel dont on peut démontrer l'existence entre la loi de 1962 et les lois de réformes institutionnelles.

1.A.4. Selon le Conseil des ministres, la prémisse selon laquelle la Cour ne pourrait connaître que d'un conflit actuel entre deux normes émanant de législateurs différents est erronée. Cette interprétation restrictive de la compétence de la Cour est démentie tant par le texte même de l'article 15 de la loi du 28 juin 1983 que par les travaux préparatoires de celle-ci et par la doctrine.

La Cour elle-même, rappelle-t-il, a, dans ses arrêts n^{os} 12 et 13 du 25 mars 1986, dit pour droit que l'article 52 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, pourtant elles aussi antérieures à la réforme de l'Etat, ne constitue pas une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

1.A.5. Pour sa part, l'Exécutif régional wallon conclut à la compétence de la Cour en cette affaire. Reprenant à son compte les arguments du Conseil des ministres et ceux de l'Exécutif flamand, il estime qu'il ne faut pas donner à l'article 15 de la loi organique du 28 juin 1983 une interprétation trop restrictive : la norme visée dans la question préjudicielle doit pouvoir être examinée par la Cour.

1.A.6. Enfin, l'Exécutif de la Communauté française conclut à la compétence de la Cour de connaître de la question qui lui est posée. Il montre notamment qu'en présence d'une seule norme - comme c'est le cas en l'espèce - on se trouve dans l'hypothèse d'un conflit virtuel, hypothèse dans

laquelle il est reconnu à la Cour d'arbitrage le pouvoir et le devoir d'intervenir.

1.B.1. L'article 107ter de la Constitution dispose :

"§ 1er. La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 26bis entre elles.

§ 2. Il y a pour toute la Belgique une Cour d'arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour règle les conflits visés au § 1er."

L'article 15, § 1er, a), de la loi organique du 28 juin 1983 dispose :

"La Cour d'arbitrage statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêts sur les questions relatives à :

a) la violation par une loi ou par un décret des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions;"

Sur base de ces dispositions, la Cour peut se prononcer sur toute violation par une loi ou un décret des règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, sans qu'un autre législateur ait dû nécessairement adopter une loi ou un décret ayant le même objet.

1.B.2. En légiférant avant la réforme de l'Etat, le législateur ne pouvait violer les règles constitutionnelles ou législatives déterminant les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

La loi nationale antérieure à la réforme de l'Etat doit être lue en tenant compte des règles de compétence établies ultérieurement. Cette législation nationale antérieure aux réformes institutionnelles a pu être modifiée - fût-ce implicitement - par le transfert de matières aux Communautés et aux Régions, en 1970 et en 1980. Dans leur formulation littérale, les lois antérieures à la réforme de l'Etat peuvent donc violer lesdites règles de compétence.

La Cour est compétente pour décider, en l'occurrence à titre préjudiciel, si l'interprétation donnée dans un cas d'espèce à une loi antérieure à la réforme de l'Etat viole ou non les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2. Quant à l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962

2.A.1. Selon les appelants, l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 habilite les Exécutifs régionaux à autoriser les expropriations mues de leur propre initiative. Seule une habilitation expresse, donnée par un décret régional à l'Exécutif, lui permettrait d'exercer cette compétence. Pareil décret n'ayant pas été voté, l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 reste seul d'application.

2.A.2. Quant à la commune de Flémalle, elle soutient que, dans la mesure où les communes et les

provinces relèvent de leur territoire (article 7 de la loi du 8 août 1980), il y a lieu de faire droit à la thèse selon laquelle l'Exécutif régional est compétent "pour autoriser, en application de l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, les communes et autres pouvoirs publics subordonnés à procéder, dans le respect des procédures fixées au besoin par le législateur national, aux expropriations pour cause d'utilité publique nécessaires à la réalisation de leurs missions."

Aussi faut-il conclure, selon la commune de Flémalle, que l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 viole l'article 107quater de la Constitution et ses lois d'application "dans la mesure où le Roi n'est pas compétent pour les matières relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la politique foncière, de la tutelle sur les provinces et les communes, chaque fois que la procédure d'expropriation est entreprise par une commune ou un pouvoir public sur lesquels les Régions et les Communautés exercent la tutelle."

2.A.3. L'Exécutif flamand fait observer que la question est de savoir si l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 n'est pas devenu contraire aux règles répartitrices de compétence établies ultérieurement, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, par les lois de réformes institutionnelles. Il n'est pas douteux, estime-t-il, que les redistributions successives du pouvoir normatif opérées entre 1970 et 1983 ont implicitement modifié la loi du 26 juillet 1962 : en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'appréciation de certains des aspects de ladite utilité a été, au gré des réformes institutionnelles, soustraite à la compétence, jusque là exclusive, de l'autorité nationale au bénéfice de celle des Communautés et des Régions.

L'Exécutif flamand fait enfin remarquer que la notion de "loi" doit être comprise, aux termes de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de celle de la Cour de cassation, sur base de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Selon l'Exécutif flamand, l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, modifié et complété implicitement par des dispositions constitutionnelles et les lois de réformes institutionnelles, n'est pas contraire aux règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2.A.4. Le Conseil des ministres soutient que l'expropriation ne constitue en soi qu'un moyen pour les pouvoirs publics de réaliser la mission d'intérêt général dont ils sont investis; l'autorisation d'exproprier doit donc relever soit du Roi soit de l'Exécutif communautaire ou régional selon qu'il s'agit de matières nationales ou de matières communautaires ou régionales.

Dans le cadre précis de la question qui est posée, il n'est pas nécessaire, écrit le Conseil des Ministres, de savoir si, après les réformes institutionnelles, le pouvoir législatif doit s'entendre largement au sens de toute autorité normative ou, strictement, au sens du seul législateur national. Il n'est soutenu ni dans cette affaire - ni d'ailleurs dans celle qui a fait l'objet de l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 1986 - que l'expropriation serait poursuivie en dehors du cadre général prévu par la loi. Ce qui est contesté, c'est le point de savoir si, compte tenu de ce que l'autorité expropriante est une autorité décentralisée, la constatation de l'utilité publique est du ressort exclusif du gouvernement national ou si, au contraire, elle peut être faite par un Exécutif régional. Pour le Conseil des ministres, c'est faire une pétition de principe que d'affirmer que, selon l'article 11 de la Constitution et les articles 6, § 1er, et 19 de la loi spéciale du 8 août 1980, les matières d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'englobent pas les expropriations poursuivies par les communes. Dès lors qu'une expropriation s'exerce pour la réalisation d'un objectif inclus dans les matières transférées aux Communautés et aux Régions, il faut considérer, estime le Conseil des ministres, que

ce sont leurs Exécutifs respectifs qui doivent être tenus pour les autorités habilitées à reconnaître son caractère d'utilité publique, à l'exclusion donc du Roi. Refuser en l'espèce à la Région wallonne, devenue l'autorité de tutelle sur les communes relevant de son territoire, "la qualité d'autorité habilitante pour les expropriations poursuivies par lesdites communes dans les matières d'urbanisme et d'aménagement du territoire régionalisées depuis 1980 reviendrait", selon le Conseil des ministres, "à replacer les régions dans une position subordonnée par rapport à l'Etat, ce que ni le Constituant ni le législateur spécial n'ont voulu".

2.A.5. Dans ses conclusions, l'Exécutif régional wallon estime que les Exécutifs ne sont pas seulement compétents pour autoriser les expropriations qu'ils poursuivent eux-mêmes. Lorsqu'une expropriation pour cause d'utilité publique poursuivie par une autorité décentralisée est nécessaire à la mise en oeuvre de compétences matérielles dévolues aux Régions et aux Communautés, l'Exécutif concerné est, selon l'Exécutif régional wallon, compétent à l'exclusion du Roi, pour mettre en oeuvre l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962.

2.A.6. L'Exécutif de la Communauté française rappelle, à son tour, l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 1986. Il estime qu'il y a lieu de répondre positivement à la question posée par la cour d'appel de Liège : la disposition de l'article 15 de la loi du 26 juillet 1962 viole l'article 107quater de la Constitution et la loi du 8 août 1980 dans la mesure où le Roi n'est plus compétent pour les matières relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la politique foncière, des subsides pour des travaux à exécuter par les pouvoirs publics subordonnés et de la tutelle sur les provinces et les communes.

2.B.1. Les articles 59bis, 59ter et 107quater de la Constitution ainsi que les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ont attribué aux Communautés et aux Régions une compétence exclusive sur les matières qui leur ont été transférées.

Pour autant qu'ils n'en ont pas disposé autrement, le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux Communautés et aux Régions, en ce qui concerne les matières transférées, tant la compétence de régler ces matières par des décrets ayant force de loi que la compétence d'exécution.

2.B.2. Selon l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, les Exécutifs sont chargés de l'exécution des décrets.

Plusieurs articles de la loi spéciale du 8 août 1980, tels que les articles 23, 66, 67 et 90, disposent qu'aussi longtemps que les Exécutifs ne sont pas élus par les Conseils en leur sein, certains des pouvoirs dévolus aux Exécutifs sont exercés par le Roi.

Ces dispositions font apparaître la volonté du législateur spécial de substituer pleinement les Exécutifs - dès que ceux-ci ont été élus par les Conseils en leur sein - au pouvoir exécutif national pour les matières transférées aux Communautés et aux Régions, pour autant que la loi spéciale n'en dispose pas autrement par une disposition réservant certaines attributions au pouvoir exécutif national, telles que les dispositions des articles 12, 13. § 6, 65, § 3, et 88.

2.B.3. Les lois relatives aux matières transférées aux Communautés ou aux Régions et antérieures à la réforme de l'Etat ont ainsi été modifiées implicitement par la loi spéciale du 8 août 1980.

Cette modification implicite concerne non seulement les législations antérieures à la réforme de l'Etat

et régissant des matières désormais communautaires ou régionales; 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 ou aux Régions.

Dans le cas de la loi du 26 juillet 1962 "relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique", la constatation que la prise de possession immédiate est indispensable pour cause d'utilité publique ne peut relever que de l'appréciation de l'Exécutif compétent pour la gestion de la matière à propos de laquelle intervient cette expropriation.

Une loi, telle que celle de 1962, adoptée dans le contexte de l'Etat unitaire, doit donc à présent être lue à la lumière de la réforme de l'Etat. Il s'indique en conséquence, dès lors qu'une expropriation concerne une matière régionale ou communautaire, de substituer aux termes "le Roi" et "arrêté royal" les termes "l'Exécutif" et "arrêté de l'Exécutif".

Par ailleurs, les termes "le Roi" et "arrêté royal" demeurent inchangés lorsque l'expropriation concerne une matière qui est restée de la compétence de l'Etat.

Il va de soi que toute expropriation doit se faire dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution.

2.B.4. Ainsi, bien que l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 relative "à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique" continue de prévoir qu'il appartient au Roi de constater le caractère indispensable pour cause d'utilité publique de la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles, ledit article doit être lu dans le sens que ce pouvoir accordé au Roi est exclusivement exercé par l'Exécutif dans les matières transférées aux Communautés et aux Régions.

Ainsi interprété, ledit article 1er de la loi du 26 juillet 1962 ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

DIT POUR DROIT :

L'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 "relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique" s'interprète comme conférant, dans les matières transférées aux Communautés ou aux Régions, à l'Exécutif de la Communauté ou de la Région, selon le cas, le pouvoir de constater que la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique.

Ainsi interprété, ledit article 1er de la loi du 26 juillet 1962 ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 15 juin 1988.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT