

Numéro du rôle : 80
Arrêt n° 13/89 du 31 mai 1989

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Mons (1ère chambre), par jugement du 26 octobre 1988, en cause de la Société wallonne des distributions d'eau (S.W.D.E.) contre Fernand MOTTE et Berthe LEBRUN.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,
et des juges L.P. SUETENS, H. BOEL, L. DE GREVE, J. WATHELET et M. MELCHIOR,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET

Par jugement du 26 octobre 1988, le tribunal de première instance de Mons a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

"Les dispositions du décret du 6 mai 1988 du Conseil régional wallon qui donnent à l'Exécutif régional wallon le pouvoir d'autoriser 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, ne violent-elles pas les règles établies par la Constitution ou, en vertu de celle-ci, par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'utilité publique, dont les articles 1er et 3 attribuent au Roi le pouvoir d'autoriser l'expropriation, et par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dont l'article 19, § 1er, exclut la possibilité de régler par décret les compétences que la Constitution réserve à la loi ?"

Par ordonnance du 15 mars 1989, la Cour a reformulé la question comme suit :

"Les articles 2 à 4 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-ils 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 ?"

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

Les éléments du dossier relatif à la procédure antérieure font apparaître que la Société wallonne des distributions d'eau poursuit, sur pied de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'expropriation d'un immeuble appartenant aux époux MOTTE-LEBRUN.

En vertu de l'article 7 de la loi précitée, le juge doit notamment vérifier si l'action a été régulièrement intentée et si les formes prescrites par la loi ont été observées.

Par jugement du 22 septembre 1988, le juge de paix du canton de Lens a décidé que l'action mue devant lui par l'expropriante était irrecevable.

Ce jugement est motivé entre autres par le fait qu'en méconnaissance de l'article 1er de la loi précitée, le Roi n'a pas constaté la nécessité de la prise de 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 ladite loi.

Sur l'appel de la Société wallonne des distributions d'eau, le tribunal de première instance de Mons a, par jugement interlocutoire du 26 octobre 1988, posé à la Cour la question préjudicielle susmentionnée.

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 18 novembre 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 cette loi a été publié au Moniteur belge du 9 décembre 1988.

Conformément aux articles 60 et 113 de la loi susdite, les notifications de la décision de renvoi ont été faites par lettres recommandées à la poste le 8 décembre 1988 et remises aux destinataires les 9 et 12 décembre 1988.

En conformité de l'article 20 de la loi du 28 juin 1983, le greffier du tribunal de première instance de Mons avait notifié le jugement aux parties Berthe LEBRUN, Fernand MOTTE et S.W.D.E. par plis judiciaires déposés à la poste le 31 octobre 1988 et remis aux destinataires, respectivement le 2 novembre 1988 et le 3 novembre 1988.

L'Exécutif régional wallon et l'Exécutif flamand ont chacun introduit un mémoire en date du 9 janvier 1989.

L'Exécutif de la Communauté française et la S.W.D.E. ont chacun introduit un mémoire en date du 10 janvier 1989.

En application de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987, ces mémoires ont été notifiés par lettres recommandées à la poste le 16 janvier 1989 et remises aux destinataires les 17 et 18 janvier 1989.

L'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon ont chacun déposé des conclusions, respectivement le 18 janvier 1989 et le 20 janvier 1989.

En application de 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 6 mars 1989 et remises aux destinataires les 7 et 8 mars 1989, à l'exception du pli adressé à Fernand MOTTE, revenu avec la mention "inconnu".

Par ordonnance du 15 mars 1989, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 26 avril 1989.

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 20 mars 1989 et remises aux destinataires les 21, 22 et 29 mars 1989.

L'audience du 26 avril 1989 a été reportée au 18 mai 1989.

Les parties et leurs avocats ont été avisés de cette nouvelle fixation par lettres recommandées à la poste le 3 mai 1989 remises à leurs destinataires les 5, 8 et 10 mai 1989.

Par ordonnance du 10 mai 1989, la Cour a prorogé jusqu'au 18 novembre 1989 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience du 18 mai 1989 :

- ont comparu :

Me Fr. DAOUT, avocat du barreau de Mons, pour la Société wallonne des distributions d'eau, en abrégé S.W.D.E., société civile à forme coopérative, qui a fait élection de domicile au cabinet dudit Me Fr. DAOUT, rue du Onze-Novembre, 9, à 7000 Mons;

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, à 5000 Namur;

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

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

- les juges M. MELCHIOR et L. DE GREVE 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 du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

Postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la procédure est restée régie par la loi du 28 juin 1983 en vertu de l'article 124 de la loi spéciale précitée.

IV. EN DROIT

En ce qui concerne les parties

1. Les parties au litige sont l'Exécutif régional wallon, qui a introduit un mémoire et a déposé des conclusions, l'Exécutif flamand, qui a introduit un mémoire, l'Exécutif de la Communauté française, qui a déposé des conclusions, et la Société wallonne des distributions d'eau, qui a déposé un écrit valant conclusions.

En ce qui concerne la question préjudicielle

2.A.1. Les parties font valoir que la seule portée des articles 2 et 3 du décret du 6 mai 1988 serait de substituer, pour l'application de la loi du 26 juillet 1962, l'Exécutif régional wallon au Roi lorsqu'une expropriation est poursuivie dans une matière régionale par une personne de droit public décentralisée. A leur avis, cette substitution résulterait directement de la loi spéciale du 8 août 1980, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 65 du 15 juin 1988. Par son décret du 6 mai 1988, le législateur régional wallon aurait entendu confirmer cette substitution eu égard à la circonstance qu'elle aurait été mise en cause par un arrêt de la Cour de cassation du 20 février 1986.

2.A.2. En outre, l'Exécutif régional wallon fait observer dans ses conclusions que, le 2 février 1989, la Cour a jugé conforme aux règles répartitrices de compétence 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". Selon le concluant, l'arrêt n° 3/89 du 2 février 1989 serait déterminant pour le règlement de la question préjudicielle, les dispositions du décret du 6 mai 1988 étant, à quelques nuances près, identiques à celles du décret flamand précité. L'Exécutif régional wallon demande à la Cour de confirmer la jurisprudence de cet arrêt.

Quant aux matières réservées à la loi par la Constitution

2.B.1. Les articles 3ter, 59bis et 107quater de la Constitution ainsi que les articles 4 à 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont conféré au législateur décentralisé le pouvoir de régler par décret un certain nombre de matières.

L'article 19, § 1er, de la loi spéciale précitée dispose cependant que "le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi".

Il en résulte que, sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par la loi spéciale ou la loi ordinaire 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.

La possibilité donnée aux Conseils par l'article 10 de la loi spéciale de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi.

Quant à la compétence en matière d'expropriation

2.B.2. L'article 11 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. Ledit article dispose que "nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité".

Les Communautés et les Régions ne peuvent intervenir dans cette matière réservée que moyennant l'habilitation précisée ci-avant sub 2.B.1.

L'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 comporte une telle habilitation.

L'article 79, § 1er, précité prévoit en effet que "sans préjudice du § 2, les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution".

Il résulte de cet article :

- 1) qu'il appartient au décret de préciser les cas dans lesquels les Exécutifs pourront poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique et les modalités de celles-ci;
- 2) que le décret est soumis - et dès lors les Exécutifs -
 - a) au respect des procédures judiciaires fixées par la loi;
 - b) à l'obligation de mettre en oeuvre le principe de la juste et préalable indemnité.

Quant aux articles 2 à 4 du décret de la Région wallonne du 6 mai 1988

2.B.3. L'article 2 du décret de la Région wallonne du 6 mai 1988 dispose :

"L'Exécutif autorise 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".

Bien que l'article 79, § 1er, de la loi spéciale ne prévoit que les expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par les Exécutifs, il résulte de la finalité de la loi spéciale du 8 août 1980 et de l'économie générale de la réforme de l'Etat que cette disposition doit être interprétée en ce sens que les Exécutifs sont également autorisés - et que donc le législateur décréteur est autorisé à habilitier les Exécutifs à cette fin - à accorder à d'autres personnes morales l'autorisation de procéder à des expropriations dans les matières régionales ou communautaires.

En toute hypothèse, l'octroi de l'autorisation est subordonné à une appréciation portée au cas par cas par l'Exécutif en ce qui concerne la nécessité de l'acquisition, par les administrations subordonnées, des immeubles dont l'expropriation est visée.

L'article 2 du décret n'a dès lors pas pour conséquence d'enlever à l'Exécutif la compétence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique qui lui a été reconnue par l'article 79, § 1er, de la loi spéciale.

2.B.4. L'article 3 du décret porte :

"Les autorisations d'expropriation prévues par les articles 1er et 2 seront accordées en conformité avec les règles et procédures prescrites par les législation et réglementation en matière d'expropriation".

L'article 79, § 1er, de la loi spéciale dispose que les expropriations qu'il vise doivent être effectuées "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".

La Cour relève que les procédures judiciaires organisées par la législation en matière d'expropriation ont pour objet essentiel d'assurer le respect du principe de la juste et préalable indemnité.

En conséquence, l'article 3 du décret, en disposant que les expropriations par lui visées doivent se réaliser conformément à la législation et à la réglementation en vigueur en matière d'expropriation, satisfait aux exigences de l'article 79 de la loi spéciale et ne viole aucune règle de compétence.

2.B.5. L'article 4 du décret dispose que celui-ci produit ses effets à partir du 1er octobre 1980.

La disposition qui règle l'entrée en vigueur d'un décret, en lui donnant un effet rétroactif, ne viole en principe aucune règle de compétence. La rétroactivité étant en l'espèce fixée au 1er octobre 1980, la disposition de l'article 4 du décret ne constitue pas un excès de compétence ratione temporis de la part du législateur décréteur, cette date coïncidant avec celle de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit que les articles 2 à 4 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" ne violent pas 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.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 124 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et à l'article 55 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 31 mai 1989.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

E. GUTT