

Numéro du rôle : 734
Arrêt n° 38/95 du 16 mai 1995

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, posée par le tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, J. Delruelle, G. De Baets, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 22 juin 1994 en cause de R. Denolf et J. Coppejans contre la Société flamande d'épuration des eaux, le tribunal de première instance de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 26 juillet 1962 viole-t-elle les règles établies par l'article 39 (ancien article 107<sup>quater</sup>) de la Constitution et, en vertu de cette dernière, par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, dans la mesure où cette loi est interprétée de telle manière qu'elle reconnaît aux Exécutifs - désormais les Gouvernements - la compétence pour procéder à des expropriations d'utilité publique, y compris hors les cas fixés par les décrets pris en application de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »

Par ordonnance du 15 mars 1995, la Cour a reformulé la question comme suit :

« 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 viole-t-il 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, en tant qu'il est interprété en ce sens qu'il attribue aux Exécutifs - aujourd'hui les Gouvernements - le pouvoir de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique, même en dehors des cas prévus par les décrets pris en application de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

La question préjudicielle est posée dans le cadre d'une procédure d'expropriation engagée, à la demande de la Société flamande d'épuration des eaux, conformément à la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les expropriés ont introduit une demande en révision et soulèvent devant le juge *a quo* l'illégalité de l'arrêté d'expropriation en se fondant notamment sur l'argument selon lequel le Gouvernement flamand n'était pas compétent pour prendre cet arrêté.

Le tribunal de première instance observe que l'arrêté d'expropriation a été pris alors qu'il n'existait pas encore de décret fixant les cas dans lesquels le Gouvernement flamand pouvait poursuivre l'expropriation, un tel décret n'ayant été adopté que le 13 avril 1988.

Le tribunal doute de la compétence du Gouvernement flamand pour prendre un arrêté d'expropriation avant qu'ait été adopté un décret en exécution de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et a dès lors décidé de poser à la Cour la question préjudicielle susmentionnée.

### III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 1994.

Par ordonnance du 5 juillet 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 août 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 août 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Denolf et J. Coppejans, Jachthoornlaan 1, 8000 Bruges, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 1994;

- la Société flamande d'épuration des eaux, Graanmarkt 2, 9300 Alost, par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1994;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 26 septembre 1994;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 26 septembre 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 novembre 1994.

Par ordonnance du 24 novembre 1994, la Cour a complété le siège par le juge A. Arts, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression néerlandaise du siège.

Par ordonnance du 21 décembre 1994, le président en exercice a complété le siège par le juge J. Delruelle, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la prorogation du délai prévue à l'article 109 de la loi organique.

Par ordonnance du 22 décembre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 5 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège.

Par ordonnance du 15 mars 1995, le président en exercice a constaté que le juge-rapporteur E. Cerexhe était légitimement empêché et remplacé, en cette qualité, par le juge J. Delruelle, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la mise en état.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 avril 1995, après avoir reformulé la question préjudicielle.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 16 mars 1995.

Par ordonnance du 6 avril 1995, le président en exercice a constaté que le juge E. Cerexhe, membre du siège, était légitimement empêché et remplacé par le juge J. Delruelle.

A l'audience publique du 6 avril 1995 :

- ont comparu :

. Me S. Lust, avocat du barreau de Bruges, pour R. Denolf et J. Coppejans;

. Me F. Van Hoecke, avocat du barreau de Gand, pour la Société flamande d'épuration des eaux;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me S. Depré *loco* Me P. Lambert et Me M. Verdussen, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Mémoire de R. Denolf*

A.1.1. L'article 16 de la Constitution (ancien article 11) réserve à la loi fédérale le soin de déterminer dans quels cas et selon quelles modalités il peut être procédé à une expropriation. Les régions ne peuvent agir en cette matière qu'en vertu d'une habilitation spéciale et expresse. L'article 79, § 1er, de la loi spéciale précitée contient une telle habilitation. Il faut toutefois qu'un décret soit adopté en exécution de cet article, ce qui n'a été fait qu'en 1988.

L'article 1er de la loi de 1962 relative aux expropriations ne confère pas aux gouvernements de région la compétence de décider d'une expropriation. Cet article ne peut être considéré comme une disposition qui mettrait en oeuvre l'attribution de compétence sur la base de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale précitée. En outre, la loi de 1962 détermine uniquement la procédure qui doit être suivie après que l'autorité compétente a décidé de procéder à l'expropriation.

A.1.2. Selon l'autorité expropriante, sa compétence pourrait déjà être inférée de l'arrêt n° 65 du 15 juin 1988

de la Cour.

Cet arrêt doit toutefois être lu en relation avec la question concrète qui était alors posée. Il est exact que la Cour a conclu à l'époque que, dans les matières attribuées aux communautés et régions, l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 doit s'interpréter en ce sens qu'il appartient aux gouvernements de communauté et de région de constater que la prise de possession immédiate pour cause d'utilité publique est indispensable, mais la Cour n'a pas interprété à cette occasion l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour n'a rien décidé au sujet de la compétence permettant aux gouvernements de communauté ou de région de procéder à des expropriations. La loi du 26 juillet 1962 concerne uniquement la procédure qui doit être suivie après que l'autorité compétente a constaté que la prise de possession immédiate est indispensable. Elle ne dit toutefois pas dans quels cas et selon quelles modalités l'autorité peut procéder à l'expropriation.

A.1.3. Il résulte de ce qui précède que l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 viole les règles de compétences en tant que cet article est interprété comme conférant aux gouvernements de communauté ou de région le pouvoir de poursuivre l'expropriation hors les cas fixés par les décrets visés à l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

#### *Mémoire de la Société flamande d'épuration des eaux*

A.2.1. La réponse à la question préjudicielle est sans aucun doute négative. Cette problématique a déjà été traitée dans deux arrêts de la Cour.

A.2.2. Dans son arrêt n° 65 du 15 juin 1988, la Cour a notamment déclaré que, pour les matières transférées aux communautés et aux régions, les gouvernements de communauté et de région se substituent pleinement au pouvoir exécutif fédéral et que l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 doit être lu en ce sens que le pouvoir accordé au Roi de constater le caractère indispensable de la prise de possession immédiate pour cause d'utilité publique est, dans les matières transférées aux communautés et aux régions, exclusivement exercé par les gouvernements de communauté et de région.

Cet arrêt a été rendu à propos d'une affaire dans laquelle le ministre de la Région wallonne avait accordé une autorisation d'expropriation. A l'époque, il n'avait pas non plus été adopté par la Région wallonne un décret en exécution de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.2.3. Dans l'arrêt n° 3/89 du 2 février 1989, la Cour a déclaré qu'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 le susdit article 79, § 1er, doit être interprété en ce sens que les gouvernements de communauté et de région sont également autorisés - et que donc le législateur décrétole est autorisé à habiliter les gouvernements à cette fin - à accorder à d'autres personnes morales l'autorisation de procéder à des expropriations dans les matières régionales ou communautaires.

Surabondamment, la Cour ajoutait qu'il découlait par ailleurs de l'arrêt rendu par elle le 15 juin 1988 que la compétence d'autorisation qui est réglée par le législateur décrétole à l'article 3 du décret de la Communauté flamande du 13 avril 1988 a déjà été reconnue conforme à la loi spéciale du 8 août 1980 pour l'application de l'article 1er de la loi de 1962.

A.2.4. Il est observé que le décret du 13 avril 1988 a effet rétroactif au 1er octobre 1980.

#### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.3.1. L'affaire porte en substance sur la question de savoir si la loi du 26 juillet 1962 a implicitement été modifiée par la réforme de l'Etat et si cette loi, sous cette forme implicitement modifiée, est conforme aux règles de compétence.

En 1962, le législateur national, le seul existant à l'époque, a confié à l'unique pouvoir exécutif existant la mission d'apprécier si certaines expropriations étaient indispensables à l'intérêt général. L'appréciation de l'intérêt général, qui était un intérêt exclusivement national, a été confiée par la réforme de l'Etat aux communautés et aux régions en ce qui concerne les matières qui leur ont été attribuées.

Du coup, l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 était bel et bien implicitement modifié, de sorte que cette disposition doit être lue *mutatis mutandis* en ce sens que les gouvernements respectifs doivent constater si la prise de possession immédiate de biens immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique en vue de réaliser leur politique dans les matières communautaires ou régionales. Ce n'est qu'alors que la procédure peut être poursuivie, en application des autres dispositions de la loi de 1962.

L'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 implicitement modifié ou à interpréter de cette manière est par hypothèse conforme à la répartition des compétences, puisque cette modification ou interprétation résulte des règles répartitrices de compétences elles-mêmes. Une autre lecture, qui conférerait au Roi le pouvoir d'apprécier non seulement l'intérêt national mais aussi l'intérêt des communautés ou des régions, serait en revanche contraire aux règles de compétence.

A.3.2. Concernant la question de la conformité à l'article 16 de la Constitution (ancien article 11), aux termes duquel l'expropriation ne peut avoir lieu que de la manière prévue par la loi, il échet de constater que l'article 1er de la loi de 1962, tel qu'il a été implicitement modifié, a toujours été et est demeuré une loi au sens formel, c'est-à-dire un acte du pouvoir législatif.

A.3.3. La Cour a du reste déjà répondu à une question préjudicielle identique dans son arrêt n° 65 du 15 juin 1988.

A.3.4. Cette réponse de la Cour n'est pas affectée par le fait que des décrets ont été adoptés en exécution de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Ces décrets ne contiennent rien d'autre qu'une confirmation de la compétence qui existait déjà précédemment.

#### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.4.1. Dans son arrêt n° 65 du 15 juin 1988, la Cour constate la volonté du législateur spécial de substituer pleinement les gouvernements de communauté et de région au pouvoir exécutif fédéral pour les matières transférées. La Cour admet que des lois antérieures à la réforme de l'Etat ont pu être modifiées implicitement. La loi de 1962 doit elle aussi être lue désormais à la lumière de la réforme de l'Etat.

A.4.2. Sur la base de la jurisprudence de la Cour, en particulier de l'arrêt n° 85/93 du 16 décembre 1993, l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit recevoir la signification suivante :

- les communautés et les régions sont compétentes pour établir, par décret, les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles les gouvernements de communauté et de région peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique;

- l'absence de décret n'a pas pour effet de priver les gouvernements de communauté et de région de leur pouvoir d'expropriation, étant donné que l'article 79, § 1er, susdit autorise lui-même les gouvernements à recourir à de telles expropriations. Aussi longtemps qu'il n'existait pas de décret, c'était la loi du 26 juillet 1962, interprétée à la lumière de la répartition des compétences, qui constituait la base légale des expropriations décidées par les gouvernements de communauté et de région;

- c'est à tort que la décision de renvoi affirme que la loi de 1962 concerne uniquement la procédure à suivre mais ne détermine pas dans quels cas et selon quelles modalités l'autorité peut poursuivre l'expropriation. Déterminer les cas dans lesquels il peut être procédé à l'expropriation, c'est déterminer les personnes de droit public qui détiennent le pouvoir d'exproprier. A l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, le législateur a expressément désigné le Roi comme autorité expropriante;

- en outre, la Cour a déclaré dans son arrêt n° 3/89 du 2 février 1989 : « 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 décréte 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 ».

- B -

B.1. L'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles habilite les communautés et les régions à fixer par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi fédérale et du principe de la juste et préalable indemnité, les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles les gouvernements de communauté et de région peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique.

S'agissant de la Région flamande, le décret du 13 avril 1988 fixe les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles le Gouvernement flamand peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les matières régionales. Ce décret rétroagit au 1er octobre 1980.

B.2. La cause mûre devant le juge *a quo* concerne une expropriation poursuivie à la demande de la Société flamande d'épuration des eaux, sur la base d'un arrêté d'expropriation pris par le Gouvernement flamand le 22 octobre 1984. La question posée est de savoir si 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 peut, sans méconnaître

les règles de compétence, être lu en ce sens qu'il confère au Gouvernement flamand le pouvoir de procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique, même en dehors des cas prévus par les décrets pris en exécution de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.3. 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'énonce comme suit : « Lorsqu'il est constaté par le Roi que la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique, l'expropriation de ces immeubles est poursuivie conformément aux règles ci-après. »

B.4.1. En l'absence de décret pris en exécution de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés et régions pouvaient, en ce qui concerne les expropriations d'extrême urgence, recourir à l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, qui doit en effet être lu à la lumière de la réforme de l'Etat. Dès qu'une expropriation est envisagée dans le cadre des matières transférées aux communautés ou aux régions, il appartient donc exclusivement aux gouvernements de communauté et de région d'apprécier si la prise de possession immédiate est indispensable pour cause d'utilité publique, les mots « le Roi » et « l'arrêté royal » figurant dans la loi de 1962 devant être remplacés par « le Gouvernement » et « l'arrêté du Gouvernement ».

B.4.2. Ainsi lu, 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 ne viole 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.



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, en tant qu'il est interprété comme conférant aux Exécutifs - désormais les Gouvernements - le pouvoir de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique, même en dehors des cas prévus par les décrets pris en application de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne viole 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 néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 16 mai 1995, par le siège précité, dans lequel le juge G. De Baets est remplacé, pour le prononcé, par le juge H. Coremans, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève