

Numéro du rôle : 1917
Arrêt n° 97/2001 du 12 juillet 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation des terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges P. Martens, R. Henneuse et L. Lavrysen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite G. De Baets et du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 85.698 du 29 février 2000 en cause de M.-L. Dubois contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 mars 2000, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947, interprété en ce sens qu'il organise une procédure susceptible de s'appliquer en tout temps et notamment en dehors de périodes où une menace imminente pèse sur la sécurité extérieure du pays, est-il ou est-il resté compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16, en tant que ces articles exigent qu'une mesure établie par la loi soit pertinente et proportionnée aux objectifs que poursuit le législateur, en ce qu'il établit une procédure exceptionnelle permettant au Ministre de la Défense nationale de prendre possession de biens immeubles et d'en disposer en y apportant des modifications difficilement réversibles et non conformes à leur destination antérieure, sans suivre les procédures prescrites pour les expropriations, sans respecter le principe constitutionnel de l'indemnité préalable, et sans qu'une juridiction ait la possibilité de statuer sur la légalité de la décision ministérielle relative à cette prise de possession avant que celle-ci ne soit mise à exécution, alors que les menaces imminentes pour la sécurité extérieure du pays en fonction desquelles il a été adopté en 1939 et confirmé en 1947 ont disparu ? »

2. « L'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947, interprété en ce sens qu'il organise une procédure susceptible de s'appliquer en tout temps et notamment en dehors de périodes où une menace imminente pèse sur la sécurité extérieure du pays, est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16, en ce qu'il établit une procédure exceptionnelle permettant au Ministre de la Défense nationale de prendre possession de biens immeubles et d'en disposer en y apportant des modifications difficilement réversibles et non conformes à leur destination antérieure, sans suivre les procédures prescrites pour les expropriations, sans respecter le principe constitutionnel de l'indemnité préalable, et sans qu'une juridiction ait la possibilité de statuer sur la légalité de la décision ministérielle relative à cette prise de possession avant que celle-ci ne soit mise à exécution, alors que les autres personnes qui sont propriétaires de terrains dont il est nécessaire de les priver pour cause d'utilité publique bénéficient des garanties établies par la législation relative à l'expropriation, lesquelles comprennent notamment l'indemnisation préalable à la dépossession et la fixation par un juge du montant de cette indemnisation ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M.-L. Dubois a introduit, le 30 novembre 1999, une demande de suspension et une requête en annulation, auprès du Conseil d'Etat, de l'arrêté ministériel du 11 mars 1999 relatif à la prise en location de terrains dont elle est propriétaire et qu'elle exploite en tant qu'agricultrice. L'arrêté ministériel attaqué est pris sur la base de l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation des terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947. Il réalise la prise en location immédiate de divers terrains, dans une bande de 15 mètres de large, en vue d'y poser un oléoduc, « afin de permettre une exploitation plus efficace du système pipeline de l'OTAN ».

Le Conseil d'Etat, considérant que l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 instaure une procédure exceptionnelle permettant au ministre de la Défense nationale de prendre possession de biens immeubles sans respecter les procédures prescrites pour les expropriations et sans respecter le principe constitutionnel de l'indemnité préalable, et que si une telle mesure a pu être jugée, à l'époque où elle a été prise, pertinente et proportionnée aux objectifs poursuivis, il n'est pas certain qu'elle reste justifiée, à l'heure actuelle, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, pose à la Cour les questions précitées, et prononce la suspension de l'arrêté ministériel litigieux.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 22 mars 2000, 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 qu'il n'y avait pas 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 22 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 octobre 2000;
- M.-L. Dubois, demeurant à 4860 Wegnez-Pepinster, rue Vovegnez 40, par lettre recommandée à la poste le 9 octobre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 2000.

M.-L. Dubois a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 22 novembre 2000.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 22 mars 2001 et 22 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 février 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 1er mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 février 2001.

A l'audience publique du 1er mars 2001 :

- ont comparu :
 - . Me V. Thiry et Me C. Van Langenacker, avocats au barreau de Liège, pour M.-L. Dubois;
 - . Me P. Defourny, avocat au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et H. Boel 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 -

Position de la partie requérante devant le Conseil d'Etat

A.1. La requérante devant le Conseil d'Etat expose que l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 qui fait l'objet des deux questions préjudicielles est pris sur le fondement de la loi du 1er mai 1939 « attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes », et a été confirmé par la loi du 16 juin 1947. Considérant que dans plusieurs arrêts, la Cour d'arbitrage s'est déclarée compétente à l'égard d'un arrêté de pouvoirs spéciaux mais aussi de la loi de confirmation, la requérante précitée propose que les deux questions soient reformulées afin de les étendre à la loi du 16 juin 1947.

A.2. Quant à la première question préjudicielle, la requérante devant le juge *a quo* considère que l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 doit être interprété comme permettant une réelle privation forcée de propriété. Dans cette interprétation, cet arrêté royal ainsi que la loi du 16 juin 1947 violent aujourd'hui manifestement les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec l'article 16 de la Constitution. Elle ajoute que ces dispositions se justifiaient sans doute au moment où elles ont été prises, à une époque où l'intégrité du territoire belge était menacée et où l'organisation défensive du territoire devait impérativement être réglée, mais que ces motifs ne justifient plus aujourd'hui un régime à ce point dérogatoire au droit commun et aux principes constitutionnels. La mesure contenue dans l'arrêté royal n° 31 constitue donc une atteinte disproportionnée à l'article 16 de la Constitution. Se référant à la jurisprudence de la Cour, la requérante devant le juge *a quo* fait valoir qu'une norme législative peut, même si elle était pertinente et proportionnée aux objectifs du législateur au moment où elle a été prise, ne pas ou plus résister au contrôle de constitutionnalité dès l'instant où des changements importants sont intervenus dans les circonstances de fait.

A.3. Par identité de motifs, il y a lieu, selon la requérante devant le Conseil d'Etat, de répondre par l'affirmative à la deuxième question préjudicielle : la mesure en cause opère une distinction de traitement, dépourvue aujourd'hui de toute justification, entre, d'une part, les personnes à l'égard desquelles elle est appliquée et, d'autre part, les personnes qui, sur la base du droit commun de l'expropriation, bénéficient de garanties fondamentales, telles que notamment le droit à l'indemnisation préalable à la dépossession et la fixation par un juge du montant de cette indemnisation.

Position du Conseil des ministres

A.4. En réponse à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres expose que l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 revêt un caractère permanent et que la procédure qu'il institue a été, depuis sa confirmation par la loi du 16 juin 1947, utilisée à plusieurs reprises pour des travaux revêtant une particulière importance pour la défense, essentiellement pour des infrastructures à caractère opérationnel, dont la réalisation doit, le plus souvent, se faire sous des contraintes de délais, résultant entre autres d'obligations internationales. Il signale par ailleurs qu'il existe nombre d'autres législations qui ont, en dehors de toute considération pour l'organisation défensive du pays ou pour l'imminence de menaces, prévu une prise en location moyennant le respect de modalités similaires à celles de l'arrêté royal mis en cause.

A.5. Le Conseil des ministres fait valoir que la notion de « servitude légale d'utilité publique » est à plusieurs égards apparentée à la prise en possession résultant d'une occupation en location. Tel est notamment le cas de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 63/96 du 7 novembre 1996 de la Cour. Il précise que dans toutes ces matières, il n'est pas question de « menace imminente pour la sécurité extérieure du pays ». Enfin, il considère que l'on peut légitimement s'interroger sur l'opportunité de faire référence à la notion fort abstraite de « menace imminente pesant sur la sécurité extérieure du pays ». C'est dans un nouveau contexte de coopération internationale et de défense européenne que doit être appréhendé l'arrêté litigieux. La procédure de prise en location qu'il instaure doit pouvoir trouver application et servir en tout temps : temps de paix, temps de guerre, périodes assimilées au temps de guerre, circonstances de crise ou de tension internationale. La notion de « menace imminente pour la sécurité extérieure du pays » est donc inadéquate, le but poursuivi n'a pas varié, à savoir permettre que la réalisation urgente de travaux nécessaires à la défense du territoire soit assurée.

A.6. Le Conseil des ministres expose que selon le planning de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), il était de première importance que le renouvellement du pipeline puisse être effectué avant la fin de l'an 2000.

A.7. Il fait valoir que par rapport à l'expropriation, la procédure de prise en location présente des intérêts pratiques évidents qu'il est objectivement raisonnable de privilégier en raison des objectifs poursuivis. Il s'agit notamment des délais plus courts, de la simplicité (l'expropriation nécessite quant à elle autant de procédures judiciaires qu'il y a de parcelles traversées), de l'économie réalisée (la pose de canalisations nécessite une zone de travail d'une quinzaine de mètres de largeur au minimum, l'occupation ne sera que temporaire, ce n'est qu'à la fin des travaux qu'il sera possible de déterminer la zone qui devra être définitivement soustraite à la propriété individuelle, zone qui sera beaucoup moins importante).

A.8. Le Conseil des ministres considère que de nombreux arrêts de la Cour reconnaissent la primauté qu'il convient d'accorder à l'intérêt général lorsqu'il entre en conflit avec le droit de propriété. Il en conclut que les objectifs poursuivis lors de l'adoption de l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 restent d'actualité, en sorte que la mesure établie reste raisonnable et proportionnée par rapport à ces objectifs.

A.9. Quant à la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres entend d'abord démontrer que l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 n'organise en rien une procédure d'expropriation ou de privation de propriété pour cause d'utilité publique dont il est question à l'article 16 de la Constitution, et que la mesure qu'il contient ne peut davantage être considérée comme une privation de propriété au sens de l'alinéa 1er de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il procède pour ce faire à la comparaison des procédures en cause sur divers points.

A.10. Le Conseil des ministres procède ensuite à la confrontation de cette mesure avec les articles 10 et 11 de la Constitution considérés isolément ou combinés avec l'article 16 et conclut de cet examen qu'il n'y a pas, en l'espèce, de violation des principes que ces dispositions énoncent.

A.11.1. Ainsi, le Conseil des ministres estime qu'il est justifié de ne pas imposer à l'autorité administrative de suivre les procédures prescrites pour les expropriations, ni d'indemniser préalablement les propriétaires, puisqu'il ne s'agit pas d'une expropriation. Par ailleurs, une juridiction, à savoir le Conseil d'Etat, est compétente pour statuer sur la légalité de la décision ministérielle relative à la prise de possession, avant que

celle-ci ne soit mise à exécution. Enfin, l'absence de l'intervention d'un juge dans l'opération de fixation de l'indemnité n'est pas discriminatoire, puisqu'aucune des exigences constitutionnelles en matière de privation du droit de propriété ne porte sur la nécessaire intervention d'un juge, dans le cadre de la fixation de l'indemnité.

A.11.2. Quant à l'article 16 de la Constitution, le Conseil des ministres estime que les conditions qu'il pose ne s'imposent pas à la procédure créée par l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939, dans la mesure où il ne concerne qu'une limitation de l'exercice du droit de propriété, et non une privation de ce droit.

Mémoire en réponse de la partie requérante devant le Conseil d'Etat

A.12. La partie requérante devant le juge *a quo* répète, dans son mémoire en réponse, que le Conseil d'Etat a clairement rejeté la thèse du Conseil des ministres selon laquelle l'occupation en location se distinguerait fondamentalement de l'expropriation. Pour la partie requérante, il est évident que l'on se trouve ici en présence d'une prise en location inconditionnelle, forcée et irréversible. En l'espèce, l'irréversibilité est renforcée par la nature des travaux. Les lieux ne seront certainement pas remis dans leur pristin état à l'issue du délai d'un an. La location forcée et inconditionnelle n'est que la première étape d'un processus d'expropriation inéluctable, et la dépossession est certaine.

A.13. La partie requérante estime enfin que les « intérêts pratiques » de cette procédure, présentés par le Conseil des ministres, ne peuvent constituer un argument face à la nécessité de garantir effectivement à la partie intervenante, comme à toute autre personne expropriée, une procédure équitable, une juste et préalable indemnité, le droit d'accès à un juge visant à contrôler la légalité interne et externe des procédures, droits reconnus par la Constitution belge et par la Convention européenne des droits de l'homme.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1. Les articles 1er à 4 de l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation des terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par l'article 1er de la loi du 16 juin 1947 portant confirmation des arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 1er mai 1939 et en vertu de la loi du 10 juin 1937, disposent :

« Article 1er. Le Ministre de la Défense nationale est autorisé à occuper en location, pour une durée d'un an, les terrains à déterminer par lui au fur et à mesure des besoins, nécessaires à l'installation de moyens de défense.

Art. 2. Avant la prise de possession effective des terrains, les propriétaires et locataires seront invités, quatre jours ouvrables au moins à l'avance, par lettre recommandée à la poste, à être présents ou à se faire représenter à l'établissement de l'état des lieux qui se fera aux jour et heure déterminés.

L'administration communale de la situation des biens sera invitée également par lettre recommandée à la poste à déléguer un de ses membres pour assister à l'état des lieux.

Les propriétaires, les locataires et l'administration communale seront avertis que l'état des lieux se fera en leur présence ou en leur absence.

Un exemplaire de l'état des lieux sera remis à chacun des comparants. Les intéressés qui feront défaut recevront un exemplaire de cet état par pli recommandé à la poste.

Art. 3. La prise de possession du terrain pourra suivre immédiatement l'établissement de l'état des lieux nonobstant toute opposition qui serait signifiée à l'autorité militaire.

Art. 4. Les indemnités dues pour location ou dommages seront déterminées à l'amiable. Les contestations seront déferées aux tribunaux ordinaires. »

Quant à l'étendue des questions préjudicielles

B.2. La partie requérante devant le Conseil d'Etat suggère que la Cour étende les deux questions préjudicielles à la loi du 16 juin 1947, en ce qu'elle confirme l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939.

Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la teneur de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. La Cour ne peut accéder à la demande de reformulation d'une partie devant la juridiction *a quo* qui revient à étendre l'objet de la question préjudicielle.

Quant au fond

B.3. Les deux questions préjudicielles invitent la Cour à comparer la situation des personnes propriétaires de terrains qui font l'objet de la procédure instituée par l'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 et celle des personnes propriétaires de terrains faisant l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, alors que les circonstances qui ont présidé à l'adoption de l'arrêté royal mis en cause ont disparu.

Le juge *a quo* interprète les dispositions en cause comme étant susceptibles de s'appliquer en tout temps, et notamment en dehors de périodes où une menace imminente pèse sur la sécurité extérieure du pays.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Les dispositions en cause permettent à l'autorité publique de prendre possession, pour une durée d'un an maximum, des terrains qu'elle détermine, au terme d'une procédure extrêmement rapide et qui n'offre pas aux propriétaires concernés des garanties équivalentes à celles dont bénéficient les propriétaires de terrains faisant l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Le propriétaire du terrain visé ne perçoit pas d'indemnité préalable et il n'est pas prévu d'intervention préalable d'un juge de l'ordre judiciaire appelé à statuer sur la légalité de l'arrêté ministériel concernant la prise de possession ou à fixer le montant de l'indemnité.

B.6.1. La prise de possession, pour une durée qui n'excède pas un an, s'apparente à une location. Une indemnité de location est due par l'autorité militaire au propriétaire du bien. Le droit d'occupation accordé au ministre de la Défense nationale implique une limitation de l'exercice du droit de propriété des propriétaires des biens occupés. Il ne constitue cependant pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, étant donné que la propriété n'est pas transférée, fût-ce temporairement, de sorte que le législateur n'était pas tenu de prévoir la juste et préalable indemnité imposée par cette disposition constitutionnelle.

B.6.2. Il va de soi que cette procédure ne pourrait être utilisée pour permettre à l'autorité militaire de réaliser une expropriation sans mettre en œuvre les procédures prévues à cette fin, d'autant que, contrairement à la situation existant en 1939, où les délais d'expropriation ne permettaient pas « d'entrer en possession d'un immeuble avant un laps de temps de trois mois au maximum » (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 31, *Moniteur belge*, 27 août 1939, p. 5854), la loi du 26 juillet 1962 « relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique » permet une prise de possession rapide. En l'espèce, c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de vérifier s'il n'a pas été fait une application illégale de l'arrêté royal n° 31.

B.7. Eu égard aux droits que les propriétaires des biens pris en location conservent, au caractère temporaire de l'occupation de leurs biens et à l'indemnité de location qui leur est due, la mesure litigieuse ne saurait raisonnablement être considérée comme disproportionnée par rapport au but d'intérêt général poursuivi par le législateur.

B.8. Sous réserve de l'interprétation donnée en B.6.2, les questions appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'arrêté royal n° 31 du 23 août 1939 sur l'occupation des terrains en vue de l'organisation défensive du territoire, confirmé par la loi du 16 juin 1947, interprété en ce sens qu'il organise une procédure susceptible de s'appliquer en tout temps et notamment en dehors de périodes où une menace imminente pèse sur la sécurité extérieure du pays, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, sous la réserve mentionnée en B.6.2.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 2001, par le siège précité, dans lequel le juge honoraire J. Delruelle est remplacé, pour le prononcé, par le juge L. François, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior