

Numéro du rôle : 2213
Arrêt n° 131/2002 du 18 septembre 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 181 et 182 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, modifié par le décret de la Région wallonne du 27 novembre 1997, posée par le Tribunal de première instance de Charleroi.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle

Par jugement du 26 juin 2001 en cause de la Région wallonne contre la s.a. Hermans et la s.a. Loman, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 juillet 2001, le Tribunal de première instance de Charleroi a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 181 et 182 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, interprétés comme imposant au Gouvernement wallon d'avoir recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence établie par la loi du 26 juillet 1962, pour exproprier les sites d'activités économiques désaffectés reconnus d'intérêt régional, à l'exclusion des procédures établies par la loi du 17 avril 1935 [lire : 1835] sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, la loi du 10 mai 1926 instituant une procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et comme présumant l'extrême urgence dispensant le Gouvernement wallon de constater que la prise de possession immédiate du bien est indispensable, violent-ils les règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions et notamment l'article 16 de la Constitution et l'article 79, § 1er, de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er de la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

Par un arrêté ministériel du 25 janvier 1999, le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports de la Région wallonne a décidé d'exproprier un site d'activité économique dit « Site Lumat », qui se trouve à Montignies-sur-Sambre et à Couillet, afin de procéder à son assainissement. La Région wallonne a saisi le juge de paix du second canton de Charleroi afin qu'il soit procédé conformément à la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Par jugement du 5 juin 2000, le juge de paix a dit la requête irrecevable, au motif que l'extrême urgence n'était pas établie et que l'arrêté ministériel était illégal.

Sur l'appel de la Région wallonne, le Tribunal de première instance de Charleroi a constaté que, en vertu des articles 181 et 182 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.), le pouvoir expropriant est dispensé de constater le caractère indispensable de la prise de possession immédiate du bien à exproprier et donc de justifier l'extrême urgence qui est ainsi présumée par le décret. S'interrogeant sur la conformité de ces dispositions avec les règles répartitrices de compétences, le Tribunal a posé à la Cour la question préjudicielle précitée.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 3 juillet 2001, 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 10 septembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 21 septembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Hermans, dont le siège social est établi à 6043 Ransart, rue Préat 96, par lettre recommandée à la poste le 4 octobre 2001;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 17 octobre 2001;

- la s.a. Loman, dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, boulevard Audent 42, par lettre recommandée à la poste le 24 octobre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 31 octobre 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Hermans, par lettre recommandée à la poste le 20 novembre 2001;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 22 novembre 2001.

Par ordonnances des 20 décembre 2001 et 27 juin 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 juillet 2002 et 3 janvier 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 janvier 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 février 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 janvier 2002.

A l'audience publique du 13 février 2002 :

- ont comparu :

. Me P. Herman, avocat au barreau de Charleroi, pour la s.a. Hermans;

. Me P. Lonfils *loco* Me M. Lonfils, avocats au barreau de Charleroi, pour le Gouvernement wallon;

. Me K. Lyazouli, avocat au barreau de Namur, pour la s.a. Loman;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 28 février 2002, la Cour a dit que le juge E. De Groot, légitimement empêché, était remplacé comme membre du siège par le juge E. Derycke, a rouvert les débats et a fixé l'audience au 26 mars 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 5 mars 2002.

A l'audience publique du 26 mars 2002 :

- ont comparu :
 - . Me P. Herman, avocat au barreau de Charleroi, pour la s.a. Hermans;
 - . Me M. Lonfils, avocat au barreau de Charleroi, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me K. Lyazouli, avocat au barreau de Namur, pour la s.a. Loman;
- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt 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 la s.a. Hermans

A.1. La s.a. Hermans rappelle que, dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, ainsi qu'en ce qui concerne la politique des déchets, les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété et procéder à des expropriations, pour autant que, conformément à l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, elles respectent les procédures judiciaires arrêtées par la loi fédérale ainsi que le principe constitutionnel de la juste et préalable indemnité. Elle mentionne les trois procédures judiciaires d'expropriation organisées par les lois fédérales et cite l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, qui subordonne l'expropriation à la constatation par le Roi « que la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique ». Elle estime que, interprétés en ce sens qu'ils imposent le recours à la procédure d'extrême urgence sans qu'il soit nécessaire pour le Gouvernement wallon de faire cette dernière constatation, les articles 181 et 182 du C.W.A.T.U.P. violent l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, de même que l'article 16 de la Constitution et l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, sans que la Région wallonne puisse invoquer les pouvoirs implicites qu'elle tient de l'article 10 de la même loi.

A.2. La société cite l'arrêt de la Cour n° 19/2001. Elle souligne que le recours automatique à la procédure d'extrême urgence, sans motivation de celle-ci, n'est pas nécessaire à l'exercice des compétences régionales dans la matière de la rénovation des sites d'activité économique désaffectés. Elle ajoute que l'incidence des articles 181 et 182 du C.W.A.T.U.P. sur la procédure d'expropriation n'est pas marginale. Elle considère que ces dispositions portent atteinte à un élément essentiel de la compétence du législateur fédéral et empêchent celui-ci d'exercer efficacement cette compétence. Elle énumère les garanties accordées au législateur par la procédure ordinaire : enquête administrative, intervention du ministère public, désignation d'experts, procédure d'appel, maintien en possession de l'exproprié tout au long de la procédure.

A.3. La s.a. Hermans constate que la loi du 26 juillet 1962 accorde à l'exproprié une moins grande protection mais à la condition que le recours à cette procédure se justifie par des raisons d'intérêt général et exige que la prise de possession immédiate de l'immeuble par l'autorité expropriante soit indispensable, le juge de paix devant vérifier la légalité interne et externe de l'arrêt d'expropriation.

A.4. La société conclut que, en dispensant le Gouvernement de constater que la prise de possession immédiate du bien est indispensable, le législateur porte à l'essence de la compétence du législateur fédéral une atteinte d'autant plus importante que le juge de paix ne peut pas vérifier si l'extrême urgence existe encore au jour où il statue puisqu'il ne peut juger de la légalité des articles 181 et 182 du C.W.A.T.U.P.

Mémoire de la Région wallonne

A.5. La Région wallonne conteste qu'elle aurait admis l'interprétation donnée par le juge *a quo* à l'article 181 du C.W.A.T.U.P., contrairement à ce qui est écrit dans le jugement. Au contraire, elle a détaillé dans ses conclusions les éléments de fait précis et concrets établissant, selon elle, l'extrême urgence. Elle estime que l'article 181 ne supprime ni ne modifie ni ne modalise l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962, qu'il ne supprime donc pas la condition d'urgence et qu'il n'y a donc pas de présomption d'urgence créée légalement et artificiellement.

A.6. Elle rappelle que la procédure d'expropriation est visée tant pour les « SAED » (sites d'activité économique désaffectés) que pour les « SIR » (sites d'intérêt régional), précisant que la différence entre ces deux sites tient à ce que le SIR n'est qu'un SAED prioritaire, c'est-à-dire pour lequel il est devenu plus urgent de prendre des mesures d'assainissement.

A.7. La Région wallonne considère que l'article 181 du C.W.A.T.U.P. renvoie expressément à la loi du 26 juillet 1962 et aux exigences exprimées à l'article 1er de cette loi. Elle observe que l'arrêté ministériel du 25 janvier 1999 a d'ailleurs pris soin de motiver l'extrême urgence.

A.8. La Région wallonne en conclut que l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas été méconnu, le respect des articles 181 et 182 du C.W.A.T.U.P. devant faire l'objet d'un contrôle du juge de paix, qui peut vérifier la réalité de l'extrême urgence.

Mémoire en réponse de la s.a. Hermans

A.9. La s.a. Hermans fait valoir que, contrairement à ce que soutient la Région wallonne, la simple inscription d'un site sur la liste des SIR n'implique pas qu'il y ait nécessairement urgence, et donc qu'on ne peut soutenir que cette inscription constituerait une formalité équivalente à celle prévue par l'article 1er de la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, puisque le Gouvernement peut être guidé par d'autres impératifs que l'extrême urgence.

Mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.10. Le Gouvernement wallon rappelle que le but de la législation est de reconnaître d'intérêt régional l'assainissement des sites d'activité économique désaffectés repris sur la liste prioritaire établie par le Gouvernement et de pouvoir mener des actions rapides d'assainissement pour ces sites. Il en conclut qu'il y a donc et à tout le moins déjà un indice révélateur de l'urgence.

A.11. Le Gouvernement wallon insiste sur le fait qu'il respecte l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 lorsqu'il justifie l'extrême urgence dans l'arrêté d'expropriation et lorsqu'il démontre que les motifs repris à l'arrêté sont justifiés dans les faits. Il en conclut qu'il n'y a donc aucune violation de l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, puisqu'il a fait choix d'une législation existante en matière d'expropriation et se conforme au prescrit de cette législation.

- B -

B.1. Les articles 181 et 182 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine - ci-après C.W.A.T.U.P. – disposent :

« Art. 181. Le Gouvernement peut décréter d'utilité publique l'expropriation de biens immobiliers compris dans le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté, un périmètre de revitalisation urbaine ou un périmètre de rénovation urbaine.

L'expropriation est poursuivie selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 182. § 1er. Le Gouvernement peut reconnaître d'intérêt régional l'assainissement de sites d'activité économique désaffectés dont il fixe la liste.

Par dérogation au chapitre premier du titre premier du présent livre et pour chacun de ces sites, le Gouvernement arrête qu'il est désaffecté et doit être assaini, en fixe le périmètre, en décrète d'utilité publique l'expropriation visée à l'article 181 et prend à sa charge son acquisition et les travaux d'assainissement qui comprennent : [...]. »

B.2. Le juge *a quo* croit pouvoir interpréter ces dispositions comme imposant au Gouvernement d'avoir recours à la procédure organisée par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'exclusion des procédures établies par les lois du 17 avril 1835 et du 10 mai 1926, et comme « présumant l'extrême urgence, dispensant le Gouvernement wallon de constater que la prise de possession immédiate du bien est indispensable ». Il se demande si, ainsi interprétés, les articles précités violent l'article 16 de la Constitution et l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er de la loi précitée du 26 juillet 1962.

B.3. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

B.4. Aux termes de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 :

« Sans préjudice du § 2, les Gouvernements 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 [actuellement 16] de la Constitution. »

B.5. L'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 énonce :

« 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.6. En vertu de l'article 6, § 1er, I, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes en matière d'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la rénovation des sites d'activité économique désaffectés.

B.7. En disposant que l'expropriation est poursuivie selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962, le législateur décrétoal semble empiéter sur les compétences fédérales puisqu'il écarte implicitement l'application des règles prévues par d'autres lois relatives à l'expropriation : la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et la loi du 10 mai 1926 instituant une procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, la procédure d'extrême urgence organisée par la loi du 26 juillet 1962 est devenue la seule procédure appliquée par toute autorité expropriante, sauf dans les cas où une procédure particulière est organisée par le législateur fédéral. Il s'ensuit qu'en renvoyant à la loi du 26 juillet 1962, le législateur régional s'est aligné sur les règles établies par le législateur fédéral et n'a pas entendu y déroger.

B.8. En ce qu'ils seraient interprétés comme établissant une présomption d'extrême urgence, dispensant l'autorité expropriante de l'obligation de constater que la prise de possession immédiate du bien est indispensable pour cause d'utilité publique et empêchant le juge de paix de vérifier la légalité de cette constatation, les articles 181 et 182 du C.W.A.T.U.P. ne seraient pas conformes aux règles répartitrices de compétences et plus particulièrement à l'article 16 de la Constitution et à l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il n'appartient pas en effet au législateur décrétoal de déroger à une exigence formulée par le législateur fédéral à l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appellerait une réponse affirmative.

B.9. Il existe toutefois une autre interprétation des articles 181 et 182 selon laquelle, en renvoyant à la loi du 26 juillet 1962, l'article 181, alinéa 2, ne déroge en rien aux dispositions de cette loi et ne dispense nullement l'autorité expropriante de constater, sous le contrôle ultérieur du juge de paix, que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique.

B.10. Dans cette interprétation, qui est celle de la Région wallonne, les articles 181 et 182 du C.W.A.T.U.P. sont conformes aux règles répartitrices de compétences, de telle sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Interprétés comme ne dispensant pas le Gouvernement wallon de constater que la prise de possession immédiate du bien exproprié est indispensable pour cause d'utilité publique, les articles 181 et 182 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ne violent pas les articles 16 de la Constitution et 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

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 18 septembre 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior