

Numéro du rôle : 3896
Arrêt n° 194/2006 du 5 décembre 2006

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 15, alinéas 1er et 2, et 16 de 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 Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par jugement du 27 janvier 2006 en cause de la SC « West-Vlaamse Intercommunale voor economische expansie, huisvestingsbeleid en technische bijstand » contre M. Seynaeve et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 13 février 2006, le Tribunal de première instance de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15, alinéas 1er et 2, de la loi du 26 juillet 1962 sur les expropriations, qui fixe les délais dans lesquels l'autorité expropriante doit déposer les suppléments d'indemnité d'expropriation à la Caisse des dépôts et consignations et notifier à l'exproprié, par lettre recommandée, le jugement d'expropriation et le certificat de dépôt, et l'article 16 de la loi du 26 juillet 1962 sur les expropriations, qui fixe le délai de révision de l'indemnité d'expropriation, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), approuvé par la loi du 15 mai 1981, si les articles 15, alinéas 1er et 2, et 16 de la loi du 26 juillet 1962 sur les expropriations sont interprétés en ce sens qu'une action en révision de l'indemnité d'expropriation doit, sous peine de forclusion, être intentée dans les deux mois à dater de la notification visée à l'article 15, alinéa 2, qui doit être faite dans les dix jours qui suivent le dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, lequel dépôt doit lui-même, conformément à l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1962 sur les expropriations, être effectué dans le mois du jugement d'expropriation, mais sans que ces derniers délais visés à l'article 15, alinéas 1er et 2, de la loi du 26 juillet 1962 sur les expropriations soient eux-mêmes prescrits à peine de forclusion ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SC « West-Vlaamse Intercommunale voor economische expansie, huisvestingsbeleid en technische bijstand », dont le siège social est établi à 8310 Bruges-Assebroek, Baron Ruzettelaan 35;

- M. Seynaeve, demeurant à 8470 Gistel, Christinastraat 39, R. Seynaeve, demeurant à 8850 Ardooie, Hoogbeverenstraat 22a, D. Seynaeve, demeurant à 8020 Oostkamp, Woestendreef 5, L. Seynaeve et C. Vandewalle, demeurant à 8480 Ichtegem, Achterstraat 13, M. Seynaeve, demeurant à 8820 Torhout, Smissestraat 60, J. Seynaeve, demeurant à 8480 Eernegem, Mitswegestraat 67, N. Seynaeve, demeurant à 8490 Jabbeke, Bekegemstraat 16, et R. Seynaeve, demeurant à 8480 Eernegem, Daliastraat 37a;

- le Conseil des ministres.

M. Seynaeve et autres ont également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 4 octobre 2006 :

- ont comparu :

. Me R. Micholt, avocat au barreau de Bruges, pour la SC « West-Vlaamse Intercommunale voor economische expansie, huisvestingsbeleid en technische bijstand »;

. Me J. Bossuyt, avocat au barreau de Bruges, et Me J. Ghysels, avocat au barreau de Bruxelles, pour M. Seynaeve et autres;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

La « West-Vlaamse Intercommunale voor economische expansie, huisvestingsbeleid en technische bijstand » (ci-après : WVI) a demandé l'expropriation de prairies et de terrains agricoles situés à Eernegem. Le 16 octobre 2002, le Juge de paix du deuxième canton d'Ostende a fixé l'indemnité provisionnelle d'expropriation. Le 3 décembre 2003, ce même Juge a rendu un jugement d'expropriation provisoire, qui fixe l'indemnité provisoire d'expropriation à un montant supérieur. La WVI a été condamnée à payer notamment la différence entre l'indemnité provisoire d'expropriation et l'indemnité provisionnelle d'expropriation. Le 13 janvier 2004, la WVI a versé le supplément d'indemnité à la Caisse des dépôts et consignations. Le 28 avril 2004, elle a notifié le jugement d'expropriation provisoire ainsi que la preuve du versement complémentaire. Le 22 juin 2004, elle a demandé la révision de l'indemnité provisoire d'expropriation devant le Tribunal de première instance de Bruges. C'est dans le cadre de cette procédure que le Tribunal pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Position de la partie demanderesse devant le juge a quo*

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait valoir que la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après : la loi d'expropriation) est d'ordre public. Selon cette partie, les délais prévus à l'article 15 de cette loi, qui sont le délai dans lequel l'autorité expropriante doit verser le supplément d'indemnité à la Caisse des dépôts et consignations et le délai dans lequel elle doit adresser le jugement d'expropriation et la preuve du dépôt à la partie expropriée, sont aussi des délais d'ordre.

A.1.2. Selon cette partie, le fait que le point de départ du délai d'action en révision de l'indemnité d'expropriation dépende de l'envoi précité par l'autorité expropriante et donc uniquement de l'initiative de cette dernière n'implique aucune différence de traitement inadmissible ou déraisonnable. Premièrement, l'autorité expropriante et la partie expropriée poursuivent des intérêts différents. L'autorité expropriante poursuit l'intérêt général, tandis que la partie expropriée défend ses intérêts privés. Il est important pour l'autorité expropriante de pouvoir fixer le point de départ du délai de révision lorsque plusieurs parties intervenantes sont concernées par l'expropriation d'un même bien immobilier. L'on évite ainsi des situations où les délais pourraient commencer à des moments différents si l'initiative pouvait être prise par un seul des expropriés concernés, par exemple. En outre, les intérêts particuliers de la partie expropriée sont protégés par la possibilité de demander la suspension de l'occupation du bien exproprié par l'autorité expropriante. Du fait du caractère urgent de l'expropriation, l'autorité expropriante fera dès lors le nécessaire pour prendre au plus vite possession des biens dont elle estime avoir besoin. La partie expropriée n'est donc pas livrée à l'arbitraire de l'autorité expropriante. En outre, la partie expropriée peut demander au juge d'imposer une astreinte à l'autorité expropriante qui ne respecte pas son obligation de dépôt dans le délai prévu à l'article 15, alinéa 1er, de la loi d'expropriation.

*Position des parties défenderesses devant le juge a quo*

A.2.1. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* soutiennent en premier lieu que les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sont violés. Elles font valoir que la manière inégale dont l'expropriant et la partie expropriée exercent l'action en révision visée à l'article 16 de la loi d'expropriation viole le principe d'égalité. Ce traitement inégal consiste en ce que le point de départ du délai d'action en révision de l'indemnité d'expropriation est fixé unilatéralement par l'autorité expropriante, étant donné que ce délai court à partir de l'envoi par cette autorité du jugement d'expropriation et de la preuve du dépôt du supplément d'indemnité à la Caisse des dépôts et consignations. Le traitement inégal dans l'exercice de l'action en révision ne trouve aucun fondement dans la différence objective qui existe entre la partie expropriée et l'autorité expropriante. L'intérêt général n'exige pas que l'autorité expropriante puisse reculer comme bon lui semble le délai de l'action en révision. En outre, ce traitement inégal a pour effet que la partie expropriée se trouve dans une situation d'insécurité juridique tant que l'autorité expropriante n'a pas procédé à l'envoi, conformément à l'article 15, alinéa 2, de la loi d'expropriation. Pourtant, les délais fixés dans cet article visent à assurer la sécurité juridique et à trancher le litige relatif à l'expropriation le plus vite possible. Le fait que l'autorité expropriante doive veiller à ce que le délai débute au même moment pour toutes les parties ne justifie pas qu'une seule partie puisse unilatéralement déterminer le point de départ du délai d'action en révision. Dans la mesure où les délais fixés à l'article 15 sont considérés comme des délais d'ordre et où l'autorité expropriante peut donc librement faire commencer le délai prévu pour demander la révision, sans devoir tenir compte, à cet égard, de la sécurité juridique de l'exproprié, ce traitement inégal viole le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec les dispositions conventionnelles internationales précitées. La possibilité pour la partie expropriée de demander la suspension de l'occupation ne suffit pas à garantir la sécurité juridique. Cette suspension n'est pas automatique et l'autorité expropriante peut payer le supplément d'indemnité sans procéder à l'envoi visé à l'article 15. Exiger que la partie expropriée obtienne la sécurité juridique par le biais d'une nouvelle procédure, soit en suspension de l'occupation du bien, soit en obtention d'une astreinte, est disproportionné.

A.2.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties défenderesses observent que ce n'est pas la différence des sanctions attachées aux délais visés à l'article 15 de la loi d'expropriation, d'une part, et au délai visé à l'article 16 de la même loi, d'autre part, qui est discriminatoire, mais bien l'inégalité, décrite ci-dessus, entre l'autorité expropriante et la partie expropriée dans l'exercice de l'action en révision.

A.3. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* demandent ensuite que la question préjudicielle soit reformulée conformément à l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Elles demandent que la Cour vérifie aussi si l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec, d'une part, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec, d'autre part, le principe de la sécurité juridique, est violé. Selon ces parties, l'obligation d'indemnisation préalable en cas d'expropriation implique que cette indemnité soit fixée le plus vite possible de manière définitive et irrévocable. C'est pourquoi l'autorité expropriante ne peut fixer librement, d'une part, la date à laquelle le supplément

d'indemnité doit être payé et, d'autre part, la date à laquelle doivent être adressés le jugement d'expropriation ainsi que la preuve du dépôt du supplément d'indemnité, et donc la date à laquelle débute le délai prévu pour demander la révision de l'indemnité d'expropriation. Considérer les deux délais prévus à l'article 15 de la loi d'expropriation comme des délais d'ordre serait dès lors contraire à l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec le principe de la sécurité juridique.

A.4. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* soutiennent enfin que si les délais prévus à l'article 15 de la loi d'expropriation sont considérés comme des délais d'ordre, le fait que l'autorité expropriante puisse reporter sans limite la sûreté concernant l'indemnité provisoire, sans que la partie expropriée dispose d'une voie de recours efficace, constitue une atteinte au droit de propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.5.1. Le Conseil des ministres soutient que le fait que, d'une part, le délai prévu pour verser le supplément d'indemnité et celui qui est prévu pour adresser le jugement d'expropriation et pour prouver le dépôt du supplément d'indemnité à la Caisse des dépôts et consignations (article 15 de la loi d'expropriation) sont des délais d'ordre et que, d'autre part, le délai prévu pour intenter une action en révision de l'indemnité d'expropriation (article 16 de la même loi) est prescrit à peine de nullité, ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.5.2. Tout d'abord, les situations régies par les articles 15 et 16 ne sont pas comparables. L'article 15 oblige l'autorité expropriante à occuper le bien, alors que l'article 16 impose à toutes les parties d'introduire leur demande de révision de l'indemnité d'expropriation dans un délai déterminé. Ensuite, le Conseil des ministres fait valoir que la différence des sanctions attachées aux délais repose sur un critère objectif. L'article 15 porte sur l'exécution du jugement provisoire, tandis que l'article 16 porte sur une voie de recours contre ce jugement. Troisièmement, le Conseil des ministres soutient que cette différence de traitement poursuit un but licite, étant donné que la différence des sanctions attachées aux délais est proportionnée à la différence de nature des obligations précitées. Quatrièmement, le Conseil des ministres affirme que la différence des sanctions attachées aux délais n'a aucun effet manifestement disproportionné, puisque le non-respect des délais prévus à l'article 15 peut être sanctionné par la suspension de l'occupation du bien par l'autorité expropriante (article 15, alinéa 3).

- B -

#### *Quant aux dispositions litigieuses*

B.1.1. L'article 15 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après : la loi d'expropriation) dispose :

« En vertu du jugement et sans qu'il soit besoin de le faire signifier, l'expropriant dépose à la Caisse des dépôts et consignations dans le mois du prononcé du jugement, le montant de l'indemnité provisoire qui excède celui de l'indemnité provisionnelle.

Dans les dix jours qui suivent le dépôt, il adresse aux parties défenderesses ou reçues intervenantes, une copie :

1° du jugement fixant le montant de l'indemnité provisoire;

2° du certificat de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations du supplément d'indemnité.

A défaut, l'exproprié peut, en vertu du même jugement, exiger que l'expropriant suspende l'occupation de l'immeuble.

[...] ».

B.1.2. L'article 16 de cette même loi énonce :

« Les indemnités provisoires allouées par le juge deviennent définitives, si dans les deux mois de la date de l'envoi des documents, prévu à l'article 15, alinéa 2, aucune des parties n'en a demandé la révision devant le tribunal de première instance.

L'action en révision peut être également fondée sur l'irrégularité de l'expropriation. Elle est instruite par le tribunal conformément aux règles du Code de procédure civile ».

B.2. La question préjudicielle invite la Cour à dire si les articles 15, alinéas 1er et 2, et 16 de la loi d'expropriation sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en tant que les deux délais précités, fixés par l'article 15, sont considérés comme des délais d'ordre, alors que le délai fixé par l'article 16 est considéré comme un délai de forclusion.

#### *Quant à la demande de reformulation de la question préjudicielle*

B.3.1. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* demandent qu'en vertu de l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la question préjudicielle soit reformulée en ce sens que la Cour vérifie également si les dispositions litigieuses sont compatibles avec l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique.

B.3.2. Devant la Cour, les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par le juge *a quo*. Il ne peut dès lors être accédé à la demande des parties défenderesses.

### *Quant au fond*

B.4.1. Selon le Conseil des ministres, les obligations qui découlent de l'article 15 de la loi d'expropriation, d'une part, et de l'article 16 de cette loi, d'autre part, ne seraient pas comparables.

B.4.2. Même si les délais de l'article 15 sont considérés comme des délais d'ordre, alors que le délai de l'article 16 est considéré comme un délai de forclusion, cette différence n'est toutefois pas telle que les personnes qui doivent respecter ces délais ne seraient pas comparables en ce qui concerne leur application.

B.5.1. Du fait que les délais que doit respecter l'autorité expropriante, fixés à l'article 15, alinéas 1er et 2, de la loi d'expropriation, sont considérés comme des délais d'ordre, l'autorité expropriante détermine dès lors aussi le point de départ du délai fixé à l'article 16 de cette loi pour tenter l'action en révision de l'indemnité provisoire d'expropriation. Ceci pourrait impliquer que l'exproprié se trouve longtemps dans une situation d'insécurité juridique quant au montant définitif de l'indemnité d'expropriation.

B.5.2. Toutefois, lorsque l'autorité expropriante omet, dans les délais fixés à l'article 15, alinéas 1er et 2, de déposer à la Caisse des dépôts et consignations le montant de l'indemnité provisoire qui excède le montant de l'indemnité provisionnelle ou d'adresser une copie du jugement qui fixe le montant de l'indemnité provisoire ou le certificat de dépôt du supplément d'indemnité, l'exproprié peut exiger que l'autorité expropriante suspende l'occupation de l'immeuble (article 15, alinéa 3, de la loi d'expropriation).

En prévoyant cette sanction particulière, le législateur a entendu déroger tant à la sanction prévue, en cas d'irrégularité de l'expropriation, par l'article 16, alinéa 2, de la loi d'expropriation, à savoir une action en révision de l'expropriation, qu'à la sanction de la

résolution établie, en cas de manquement de l'une des deux parties à ses engagements, par la règle générale de l'article 1184 du Code civil (Cass., 29 avril 1966, *Pas.*, 1966, I, p. 1094).

B.5.3. La sanction prévue par l'article 15, alinéa 3, de la loi d'expropriation constitue, pour l'exproprié, une voie de droit effective contre l'autorité expropriante négligente. En outre, il ne peut être mis fin à cette sanction que lorsque l'autorité expropriante dépose le supplément d'indemnité et adresse le certificat de ce dépôt à l'exproprié.

B.5.4. En outre, l'exproprié peut demander au juge des référés d'imposer une astreinte à l'autorité expropriante lorsque celle-ci ne satisfait pas, dans les délais fixés à l'article 15, aux obligations contenues dans cet article (Cass., 9 septembre 1988, *Pas.*, 1989, I, p. 22).

B.5.5. Eu égard aux voies de droit précitées dont dispose l'exproprié lorsque l'autorité expropriante ne respecte pas les délais fixés à l'article 15 de la loi d'expropriation, la différence de traitement qui est établie du fait que ces délais sont considérés comme des délais d'ordre, alors que le délai prévu à l'article 16 de cette même loi est prescrit à peine de déchéance, est raisonnablement justifiée.

B.5.6. Le contrôle des dispositions en cause au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 15, alinéas 1er et 2, et 16 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

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 5 décembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts