

Numéro du rôle : 4842
Arrêt n° 116/2010 du 21 octobre 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation du décret de la Région flamande du 8 mai 2009 concernant le sous-sol profond, à tout le moins de son article 3, introduit par Patrick Speeckaert et Sven Boullart.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 2010 et parvenue au greffe le 7 janvier 2010, Patrick Speeckaert, qui a fait élection de domicile à 9910 Knesselare, Brugstraat 22, et Sven Boullart, demeurant à 9910 Knesselare, Brugstraat 22, ont introduit un recours en annulation du décret de la Région flamande du 8 mai 2009 concernant le sous-sol profond (publié au *Moniteur belge* du 6 juillet 2009), à tout le moins de son article 3.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 28 septembre 2010 :

- a comparu Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. A l'appui de leur intérêt, les requérants font valoir qu'ils sont propriétaires et copropriétaires d'environ deux hectares de biens immeubles, principalement non bâtis et contigus, sis à Knesselare-Ursel. Ces propriétés se situent exactement sur la « cuesta de Maldegem » (également appelée « cuesta de Zomergem-Oedelem »). Sur la base de l'article 552 du Code civil, les requérants estiment détenir la pleine propriété des biens immeubles précités, y compris leur sous-sol.

A.2. Le Gouvernement flamand considère que, vu la situation des biens immeubles appartenant aux requérants, le décret attaqué ne saurait s'appliquer ni à eux, ni à leurs biens immeubles. La cuesta de Zomergem-Oedelem est en effet une cuesta argileuse. Il est établi que son sous-sol (profond) ne contient pas d'hydrocarbures. Il n'y a pas non plus, dans la région, d'hydrocarbures solides (charbon ou lignite) à une profondeur de plus 100 mètres, seuil d'application *ratione loci* du décret attaqué. Par conséquent, le décret attaqué ne saurait affecter directement la situation des requérants, de sorte que le recours est irrecevable faute d'un intérêt.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, la requête ne contient aucun grief dirigé contre le décret attaqué dans son ensemble. Manifestement, les requérants se sentent uniquement lésés par la privation de propriété que le décret attaqué impliquerait selon eux, de sorte que la requête peut uniquement être interprétée comme étant

dirigée contre l'article 3 du décret. En outre, l'exposé des moyens ne fait pas apparaître non plus en quoi d'autres articles que l'article 3 violeraient les normes de contrôle mentionnées.

Quant au fond

Premier moyen

A.4. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon les requérants, le décret attaqué exproprie le sous-sol de toutes les parcelles situées en Région flamande, à partir d'une profondeur de 100 mètres sous la surface de la terre, pour ce qui concerne les hydrocarbures qui y sont naturellement présents. Le fait que le décret attaqué doive être qualifié d'expropriation ressort de l'article 3 du décret, en vertu duquel les hydrocarbures naturellement présents dans le sous-sol profond sont la propriété de la Région flamande. Les requérants estiment qu'en tant que propriétaires des parcelles précitées, ils sont également propriétaires du sous-sol, conformément aux articles 551 et 552 du Code civil. En outre, à supposer que le décret attaqué ne fasse que moduler le droit d'accession, cela impliquerait qu'il soit renoncé au droit d'accession. Or, les requérants n'ont jamais renoncé à ce droit.

La privation de propriété prévue par le décret attaqué est dès lors soumise aux garanties offertes par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel précité. Ces garanties sont violées en l'espèce, étant donné qu'en ce qui concerne la privation de propriété dénoncée, (1) l'utilité publique d'une telle pratique n'est pas démontrée; (2) la loi ne définit pas les cas dans lesquels cette pratique peut être mise en œuvre; (3) la loi ne définit pas la manière dont cette pratique peut être mise en œuvre; (4) il n'est pas prévu de juste et préalable indemnité pour l'exproprié.

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, l'article 16 de la Constitution protège le justiciable contre la « privation » de propriété, c'est-à-dire contre l'expropriation. Il n'est pas question, en l'espèce, d'une privation de propriété, de sorte que l'article 16 de la Constitution n'est pas applicable. Pour la même raison, la réglementation attaquée ne contient aucune forme de privation de propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Cette réglementation peut, tout au plus, être considérée comme réglant « l'usage des biens conformément à l'intérêt général ». Il s'ensuit que la mesure attaquée doit, tout au plus et pour autant que de besoin, être examinée au regard de l'article 1er, deuxième alinéa, du Premier Protocole additionnel précité. Pour autant qu'on puisse voir dans la mesure attaquée une restriction de l'usage des biens, le Gouvernement flamand relève que le droit de propriété n'est pas absolu, mais qu'il peut être limité dans un but légitime d'intérêt général (arrêt n° 182/2008).

A.5.2. Le Gouvernement flamand affirme que le moyen manque en fait, dans la mesure où les requérants considèrent qu'ils seraient propriétaires des hydrocarbures naturellement présents dans le sous-sol profond. Ce n'est pas le cas et, contrairement à ce qu'affirment les requérants, un tel postulat ne découle pas non plus de l'article 552 du Code civil, auquel ils donnent une portée qu'il n'a manifestement pas.

Les requérants perdent de vue que l'article 552, alinéa 1er, - « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » - ne constitue qu'une présomption (légale) réfragable. Cette présomption doit dès lors céder devant la preuve du contraire qui serait fournie, le cas échéant.

En outre, selon le Gouvernement flamand, cette règle ne peut être considérée comme aussi absolue que le souhaitent manifestement les requérants. En effet, l'article 552 concerne uniquement la « propriété du dessus et du dessous du sol » en tant qu'il est fait de cette propriété un usage conforme à l'exercice normal du droit de propriété. Le droit de propriété s'étend uniquement à la hauteur - au-dessus de la surface de la terre - et à la profondeur - sous cette même surface - qui sont indispensables pour l'exploitation de la parcelle selon les techniques habituelles. Tant la « hauteur » que la « profondeur » du bien immeuble sont donc limitées à cet « usage normal ». L'exploitation du sous-sol profond ne constitue certainement pas un « usage normal ». Le même raisonnement est déjà appliqué depuis longtemps en ce qui concerne la colonne d'air qui s'élève au-dessus d'un bien immeuble. C'est en réalité ce que confirme ou établit l'article 552, alinéa 3. Il convient dès lors

raisonnablement d'admettre que la propriété d'une partie de la surface de la terre ne s'étend pas au sous-sol profond, ce qui signifie que les strates qui se situent à une profondeur d'au moins 100 mètres sous le niveau de la surface terrestre n'appartiennent certainement pas au propriétaire. Etant donné que les requérants et, plus généralement, les titulaires d'un droit de propriété privée sur une partie de la surface terrestre ne sont pas propriétaires du sous-sol profond, l'on ne peut parler, en l'espèce, d'un transfert de propriété de la part de ces titulaires, de sorte que l'on ne peut pas parler non plus d'une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution ni de privation de propriété au sens de l'article 1er du Premier protocole additionnel.

Selon le Gouvernement flamand, ce qui précède s'applique d'autant plus aux hydrocarbures naturellement présents dans le sous-sol profond. Les requérants et, par extension, les titulaires d'un droit de propriété privée sur une partie de la surface terrestre ne sont pas non plus propriétaires de ces hydrocarbures et ne sauraient par conséquent être privés de la propriété de ces hydrocarbures. La confirmation de ceci par l'article 552, alinéa 3, du Code civil ou le renversement de la présomption légale contenue dans l'article 552, alinéa 1er, par l'alinéa 3 de cette disposition, via les « lois et règlements relatifs aux mines », ne laissent donc subsister aucun doute. La justification de la restriction du droit de propriété résulte de la mise en balance de l'intérêt privé du propriétaire individuel et de l'intérêt général servi par l'accessibilité et l'exploitation des richesses naturelles, également lorsque celles-ci se trouvent dans le sous-sol profond. Selon le Gouvernement flamand, l'article 552, alinéa 3, confère au législateur (compétent) le pouvoir de limiter l'effet du droit d'accession, en droit des biens, dans le cadre de la législation relative aux mines. C'est précisément l'objet du décret attaqué : tout comme précédemment, la séparation entre la propriété de la surface et la propriété du sous-sol profond est confirmée.

Le Gouvernement flamand souligne que les dispositions décrétales attaquées sont des « lois relatives aux mines » au sens de l'article 552, alinéa 3, du Code civil, étant donné qu'elles concernent l'exploitation d'hydrocarbures naturellement présents dans le sous-sol profond. Il appartient dès lors au législateur décréteur, en particulier sur la base de sa compétence en matière de richesses naturelles, consacrée par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de régler cette matière et, le cas échéant, de limiter l'effet des règles d'accession.

Le Gouvernement flamand conclut qu'il n'est pas question d'une expropriation des requérants, de sorte que, pour cette seule raison déjà, le moyen est dépourvu de fondement.

A.5.3. En ordre subsidiaire, à supposer que la mesure attaquée ait une incidence sur l'exercice, par le propriétaire de la surface, de ses droits relatifs à la surface, le Gouvernement flamand argue qu'il ne saurait nullement être question d'une ingérence disproportionnée, puisque le législateur décréteur a apporté le plus grand soin au maintien d'un juste équilibre entre l'intérêt général et la protection des droits de ce propriétaire. Le fait que les propriétaires de la surface doivent tolérer des activités pouvant être effectuées dans le sous-sol profond en application du décret est fondé, en l'espèce, sur la compétence régionale en matière de politique économique, et plus particulièrement en matière de politique des richesses naturelles. Le Gouvernement flamand souligne également que le décret attaqué prévoit nombre de garanties visant à préserver le droit au respect des biens des propriétaires particuliers.

Second moyen

A.6. Le second moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétence inscrites à l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans une première branche, les requérants affirment que l'article 79, § 1er, précité, est violé en ce que la norme attaquée émane d'un organe législatif - le Parlement flamand - alors qu'il découle de cet article 79, § 1er, que seul le Gouvernement flamand peut procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique.

Dans une deuxième branche, les requérants font valoir que les régions ne peuvent procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique que « dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article [16] de la Constitution », ainsi que le prévoit l'article 79, § 1er. Le décret attaqué viole ces principes en ce qu'il ne suit pas les lois fédérales existantes en matière de procédures d'expropriation et qu'il ne prévoit pas non plus de juste et préalable indemnité.

A.7. Le Gouvernement flamand estime que le second moyen, en ses deux branches, manque en fait, en ce qu'il est fondé sur la thèse selon laquelle le décret attaqué exproprierait les requérants. Ainsi qu'il a été démontré dans la réfutation du premier moyen, ce n'est absolument pas le cas.

- B -

B.1. Les requérants demandent l'annulation du décret de la Région flamande du 8 mai 2009 concernant le sous-sol profond, « à tout le moins de son article 3 ». Il ressort de l'exposé des moyens dans la requête que le recours est limité à l'article 3 de ce décret.

B.2.1. L'article 3, attaqué, du décret précité dispose :

« Les hydrocarbures naturellement présents dans le sous-sol profond sont la propriété de la Région flamande.

La propriété des hydrocarbures extraits en faisant usage d'un permis d'extraction passe, du fait de cette extraction, au titulaire du permis, à condition toutefois qu'une indemnisation soit payée à la Région flamande, conformément au chapitre II, division II. La propriété des hydrocarbures extraits du sous-sol comme échantillons ou épreuves de formation en faisant usage d'un permis de recherche d'hydrocarbures passe au titulaire du permis sans qu'une indemnisation doive être payée à la Région flamande ».

B.2.2. Conformément à l'article 2 du décret attaqué, il convient d'entendre par :

« 1° sous-sol profond : le sous-sol à partir d'une profondeur d'au moins 100 mètres sous la surface de la terre;

2° hydrocarbure : toute substance d'origine organique présente dans le sous-sol profond, dans une concentration naturelle de composés carbonés et hydrogénés essentiellement ou de carbone, sous forme solide, liquide ou gazeuse, comme le lignite, le charbon, le pétrole et le gaz naturel ou le grisou, [c'est-à-dire] n'importe quel gaz pouvant être extrait d'une mine ».

B.3. Dans le commentaire des articles, il est mentionné, concernant l'article 3 :

« En vertu de cette disposition, tous les hydrocarbures naturellement présents dans le sous-sol profond (et donc aux termes du décret, à partir d'une profondeur d'au moins 100 mètres sous la surface de la terre) sont en principe la propriété de la Région flamande. Il va de soi que les hydrocarbures faisant l'objet d'un permis délivré dans le cadre de la loi du 18 juillet 1975 relative à la recherche et à l'exploitation des sites-réservoirs souterrains

destinés au stockage de gaz ne sont pas concernés par ce principe parce qu'ils ne sont pas naturellement présents dans le sous-sol profond.

Cette disposition constitue en réalité une application de la latitude que laisse l'article 552 du Code civil de limiter le droit de propriété du propriétaire de la surface du sol. En vertu du principe d'accession, la propriété du sol emporte en principe la propriété du dessus et du dessous. Ainsi, un propriétaire peut, en principe, faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines.

Dans le projet de décret, le droit de propriété du propriétaire de la surface est limité en ce sens que tous les hydrocarbures naturellement présents à une profondeur d'au moins 100 mètres sous la surface de la terre sont la propriété de la Région flamande. La profondeur minimale de 100 mètres sous la surface de la terre traduit la recherche d'un équilibre adéquat entre, d'une part, la prévention de nuisances excessives pour les ayants droit en ce qui concerne la surface et la restriction du droit de propriété, et, d'autre part, le postulat d'une profondeur réaliste, du point de vue géologique, au niveau de laquelle les hydrocarbures peuvent être recherchés et extraits. En toute hypothèse, le propriétaire de la surface ne subit aucune limitation de ce que l'on peut considérer comme l'usage normal de sa propriété.

La propriété des hydrocarbures extraits dans le cadre du décret en faisant usage d'un permis d'extraction ou, s'il s'agit simplement d'échantillons ou d'épreuves de formation, en faisant usage d'un permis de recherche d'hydrocarbures passe, du fait de cette extraction, au titulaire du permis. Le titulaire d'un permis d'extraction doit cependant payer, pour ce faire, une indemnité à la Région flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2164/1, pp. 14-15).

B.4. Les requérants invoquent deux moyens. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le second moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétence, en particulier de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Quant à l'intérêt

B.5.1. A l'appui de leur intérêt, les requérants font valoir qu'ils sont propriétaires et copropriétaires d'environ deux hectares de biens immeubles, principalement non bâtis et contigus, sis à Knesselare-Ursel. Ces propriétés se situent exactement sur la « cuesta de Maldegem » (également appelée « cuesta de Zomergem-Oedelem »). Sur la base de

l'article 552 du Code civil, les requérants estiment détenir la pleine propriété des biens immeubles précités, y compris leur sous-sol.

B.5.2. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des requérants à agir, parce que, vu la situation des biens immeubles dont ils sont propriétaires, le décret attaqué ne saurait s'appliquer ni à eux, ni à leurs biens immeubles. La cuesta de Zomergem-Oedelem est en effet une cuesta « argileuse ». Selon le Gouvernement flamand, il serait établi que le sous-sol (profond) ne contient pas d'hydrocarbures. Il n'y aurait pas non plus, dans cette région, d'hydrocarbures solides (charbon ou lignite) à une profondeur de plus de 100 mètres, seuil d'application *ratione loci* du décret attaqué. Partant, le décret attaqué ne saurait affecter directement la situation des requérants, de sorte que le recours est irrecevable faute d'un intérêt.

B.5.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.5.4. La qualité de propriétaire de parcelles déterminées, invoquée par les requérants, ne peut suffire à justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation de l'article 3, attaqué.

Sans devoir se prononcer sur la question de savoir si les requérants pourraient, en vertu de l'article 552 du Code civil, être considérés comme propriétaires des hydrocarbures éventuellement présents naturellement dans le sous-sol profond - c'est-à-dire dans « le sous-sol à partir d'une profondeur d'au moins 100 mètres sous la surface de la terre » -, la Cour constate que l'argumentation du Gouvernement flamand, selon laquelle le décret attaqué ne peut s'appliquer ni au territoire de la commune de Knesselare-Ursel, ni, de ce fait, aux biens immeubles des requérants, est fondée notamment sur des données tirées de la « Databank Ondergrond Vlaanderen » (base de données sur le sous-sol en Flandre), qui ne sont, par ailleurs, pas infirmées par les requérants.

Les éléments avancés par les requérants ne permettent pas de démontrer qu'ils justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de la disposition attaquée.

B.5.5. Le recours est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 21 octobre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt