

Numéro du rôle : 6499
Arrêt n° 115/2017 du 12 octobre 2017

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 35, 36 et 37 du Code rural, posée par le Juge de paix du canton d'Eupen.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 août 2016 en cause de Roger Heinen et Astrid Heuschen contre la ville d'Eupen, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 août 2016, le Juge de paix du canton d'Eupen a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 35, 36 et 37 du Code rural violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Constitution et/ou avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de ladite Convention, s'ils sont interprétés en ce sens qu'ils ne s'appliquent pas aux pouvoirs publics (Etat, ville, commune, ...) en leur qualité de propriétaire ou de voisin ? ».

La décision de renvoi étant rédigée en allemand, la Cour, par ordonnance du 21 septembre 2016, a décidé, conformément à l'article 63, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, que l'instruction de l'affaire serait faite en néerlandais.

Des mémoires ont été introduits par :

- Roger Heinen et Astrid Heuschen, assistés et représentés par Me D. Barth, avocat au barreau d'Eupen;
- la ville d'Eupen (représentée par son collège communal), assistée et représentée par Me E. Duyster, avocat au barreau d'Eupen;
- l'ASBL « Terre Wallonne » et l'ASBL « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents », assistées et représentées par Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me T. Quintens, avocats au barreau de Courtrai.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Roger Heinen et Astrid Heuschen;
- la ville d'Eupen.

Par ordonnance du 21 juin 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke, en remplacement du juge L. Lavrysen, légitimement empêché à cette date, et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 12 juillet 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 12 juillet 2017.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La parcelle des époux Heinen-Heuschen jouxte une voie publique qui appartient à la ville d'Eupen. Sur le talus qui fait partie de la voie publique se trouvent quelques arbres à haute tige. Les époux demandent que la ville d'Eupen soit condamnée à abattre les arbres qui se trouvent à moins de deux mètres de la limite de la parcelle et à tailler les branches qui surplombent leur propriété des arbres qui se trouvent à deux mètres de la limite de la parcelle ou au-delà. Les époux fondent essentiellement leur action sur les articles 35, 36 et 37 du Code rural. La ville d'Eupen fait valoir que ces dispositions ne sont pas applicables aux plantations qui font partie du domaine public. Avant de statuer, le Juge de paix du canton d'Eupen pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* estiment que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. En effet, l'incommodité pour le propriétaire privé est la même, que les plantations voisines se trouvent sur un terrain privé ou sur un terrain public. Dans la première hypothèse, il peut invoquer les dispositions en cause, mais pas dans la seconde hypothèse. Cette différence de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée. Les parties précitées soulignent par ailleurs que les pouvoirs publics sont tenus de réparer le dommage qu'ils causent aux propriétés, soit par application des articles 1382 et 1383 du Code civil, soit en vertu de l'article 544 du même Code. Elles en déduisent aussi qu'il n'y a plus lieu de traiter différemment les propriétaires privés et les propriétaires publics.

En ce qui concerne le droit de propriété, les parties précitées contestent que l'ingérence ait un fondement légal suffisamment clair. En effet, une simple lecture des dispositions en cause ne permet pas de déduire qu'elles ne sont pas applicables aux administrations publiques. Par ailleurs, l'ingérence dans le droit de propriété (ombre, feuilles, dégâts éventuels à la propriété) est disproportionnée par rapport au but d'intérêt général, qui consisterait à rendre l'utilisation des voies publiques plus agréable grâce à des plantations.

A.2. La ville d'Eupen, partie défenderesse devant le juge *a quo*, souligne en premier lieu qu'il n'est pas question d'une expropriation, de sorte que l'article 16 de la Constitution ne saurait être violé. Cette partie conteste ensuite l'applicabilité des articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que ce n'est pas une différence de traitement de citoyens belges qui est en cause, mais une différence de traitement entre la propriété publique et la propriété privée. Le fait que des droits et obligations distincts découlent des deux types de propriété est objectivement justifié, ce qui est étayé par la jurisprudence ultérieure relative à l'article 544 du Code civil et à l'égalité devant les charges publiques.

A.3. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que les violations alléguées ne découlent pas des dispositions en cause, mais de la théorie des biens du domaine public, qui a été en grande partie établie par la jurisprudence et la doctrine. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres conteste la comparabilité des citoyens et des pouvoirs publics. En tout état de cause, la différence de traitement serait objectivement et raisonnablement justifiée. Les pouvoirs publics sont en effet investis d'une mission d'intérêt général. Ils peuvent uniquement utiliser le domaine public en vue de la continuité du service public ou pour l'usage commun. En revanche, les particuliers défendent leur intérêt personnel. Les plantations publiques contribuent à l'embellissement des rues, parcs et plaines. Elles protègent les usagers de la route (vulnérables) et offrent une protection contre les précipitations et le soleil. L'inapplicabilité des dispositions en cause aux pouvoirs publics constitue une servitude d'utilité publique. Elle

implique certes une restriction du droit de propriété pour les propriétaires des parcelles voisines, mais cette restriction est proportionnée au but poursuivi.

A.4. Les associations sans but lucratif intervenantes estiment que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés, en raison de la fonction du domaine public, qui est très particulière et présente un intérêt général.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1. Les articles en cause du Code rural règlent la distance prévue pour les plantations.

L'article 35 dispose :

« Il n'est permis de planter des arbres de haute tige qu'à la distance consacrée par les usages constants et reconnus; et, à défaut d'usages, qu'à la distance de deux mètres de la ligne séparative des deux héritages pour les arbres à haute tige, et à la distance d'un demi-mètre pour les autres arbres et haies vives.

Les arbres fruitiers de toute espèce peuvent être plantés en espaliers de chaque côté du mur séparatif de deux propriétés, sans que l'on soit tenu d'observer aucune distance.

Si ce mur n'est pas mitoyen, son propriétaire a seul le droit d'y appuyer ses espaliers ».

L'article 36 dispose :

« Le voisin peut exiger que les arbres, haies, arbrisseaux et arbustes plantés à une distance moindre que la distance légale soient arrachés ».

L'article 37 dispose :

« Celui sur la propriété duquel avancent les branches des arbres du voisin peut contraindre celui-ci à couper ces branches.

Les fruits tombés naturellement sur la propriété du voisin lui appartiennent.

Si ce sont les racines qui avancent sur son héritage, il a le droit de les y couper lui-même.

Le droit de couper les racines ou de faire couper les branches est imprescriptible ».

B.2. Selon un arrêt de la Cour de cassation du 20 juin 1872, les prescriptions relatives à la distance à observer pour les plantations ne sont pas applicables « au cas de deux propriétés voisines, dont l'une se trouve incorporée dans la voirie et, comme telle, affectée à l'usage du public » (*Pas.*, 1872, I, p. 352).

Selon la réponse du ministre compétent à une question parlementaire, cette interprétation constitue « une application du principe plus général de l'inaliénabilité des biens du domaine public. En effet, l'article 35 du Code rural consacre l'existence d'une servitude légale de non-plantation » (*Questions et réponses*, Sénat, 30 avril 1991, n° 29, p. 1261).

B.3. Le juge *a quo* demande si les dispositions en cause sont compatibles, dans cette interprétation, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de la même Convention.

Le litige soumis au juge *a quo* porte sur des plantations de protection des talus qui font partie de la voie publique. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe n'exclut 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'ajoute rien au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. 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 ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 1er de ce Protocole offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (deuxième alinéa). En ce que les deux dispositions invoquées protègent le droit de propriété, les garanties qu'elles contiennent forment un ensemble indissociable, de sorte que la Cour doit tenir compte, lors de son contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution, de la protection plus large offerte par l'article 1er de ce Protocole.

Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.6. Les voies publiques et leurs plantations de protection des talus diffèrent, quant à leur nature et leur affectation, des plantations se trouvant sur les propriétés privées. Les voies publiques et leurs équipements ne sont pas seulement destinés à la circulation et au transport de chacun; ils font en outre partie intégrante de l'environnement, du paysage et de l'aménagement du territoire.

De par cette nature et cette affectation particulières, il n'est pas sans justification raisonnable que le régime de droit commun en matière de distance à respecter pour les plantations ne soit pas réputé généralement applicable aux voies publiques et à leurs équipements.

Les besoins en matière de mobilité, d'environnement, de paysage et d'aménagement du territoire doivent en effet être déterminés en substance par des considérations d'intérêt général, alors que le régime de droit commun en matière de distance à respecter pour les plantations vise en premier lieu à préserver le bon voisinage des propriétaires privés.

B.7. La limitation qui découle des dispositions en cause pour les propriétaires privés est suffisamment prévisible à la lumière de la jurisprudence de la Cour de cassation et ne porte, en tant que telle, pas une atteinte disproportionnée à leur droit au respect des biens.

Ce constat n'empêche pas que chaque autorité, dans l'exercice de ses pouvoirs, doive réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il appartient au juge compétent d'apprécier *in concreto*, en tenant compte de tous les aspects privés et publics de chaque cas, les nuisances qui pourraient découler des plantations de protection des talus d'une voie publique pour un propriétaire voisin et d'attacher le cas échéant à cette appréciation la conséquence adéquate.

En vertu du principe d'égalité devant les charges publiques, une indemnité n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la servitude d'utilité publique ou la restriction du droit de propriété du groupe de citoyens ou d'institutions qui en font l'objet excèdent la charge qui peut être imposée dans l'intérêt général à un particulier.

Sous la réserve précitée, les dispositions en cause, dans l'interprétation soumise à la Cour, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 35, 36 et 37 du Code rural, dans l'interprétation selon laquelle ils ne sont pas applicables aux voies publiques et à leurs équipements, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, pour autant que le juge compétent puisse examiner *in concreto* si les nuisances qui pourraient découler des plantations de protection des talus d'une voie publique excèdent la charge qui peut être imposée dans l'intérêt général à un particulier.

Ainsi rendu 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, le 12 octobre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot