



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 84/2025
du 28 mai 2025
Numéro du rôle : 8425**

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 43 et 50 du décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique », posée par le Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Courtrai.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 23 janvier 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 février 2025, le Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Courtrai, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 43 et/ou l'article 50 du décret du 24 février 2017 relatif à l'expropriation d'utilité publique, entré en vigueur le 1er janvier 2018, violent-ils les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison, en ce qu'ils ne prévoient pas que la violation, invoquée devant le juge ordinaire au cours de la phase judiciaire d'une expropriation, d'une norme ou d'un principe général de droit par la décision d'expropriation définitive ne peut entraîner la déclaration d'illégalité de l'expropriation si la partie qui dénonce la violation ne démontre pas être lésée par l'illégalité dont elle se prévaut, le fait que la violation alléguée constitue une illégalité susceptible de donner lieu à la déclaration d'illégalité de la décision d'expropriation définitive ne signifiant pas en soi que la partie est lésée par l'illégalité invoquée, sans toutefois qu'il soit porté préjudice à la possibilité d'invoquer la violation de règles d'ordre public,

alors que l'article 43 du décret du 24 février 2017 relatif à l'expropriation d'utilité publique, entré en vigueur le 1er janvier 2018, dispose que la décision d'expropriation définitive peut être contestée par les parties prenantes auprès du Conseil pour les contestations

des autorisations, en application des règles relatives au règlement de litiges [...] par cette juridiction[, établies] par ou en vertu du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, y compris donc de l'article 35, alinéa 3, de ce même décret, une disposition aux termes de laquelle la violation d'une norme ou d'un principe général de droit ne peut donner lieu à une annulation si la partie qui avance la violation n'est pas lésée par l'illégalité invoquée, le fait que la violation alléguée constitue une illégalité susceptible de donner lieu à une annulation ne signifiant pas en soi que la partie est lésée par l'illégalité invoquée, sans toutefois qu'il soit porté préjudice à la possibilité d'invoquer la violation de règles d'ordre public, de sorte qu'il appartient au Conseil pour les contestations des autorisations d'examiner si la partie requérante est lésée par l'illégalité dont elle se prévaut, et de rejeter le moyen si cette partie ne démontre pas l'existence d'un préjudice,

et alors que l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, tel qu'il a été inséré par l'article 33 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, dispose que les régions fixent la procédure judiciaire spécifiquement applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé dans la région concernée, moyennant une juste et préalable indemnité telle que visée à l'article 16 de la Constitution ? ».

Le 26 février 2025, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Aucun mémoire n'a été introduit.

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*

L'affaire soumise à la juridiction de renvoi porte sur l'expropriation d'une parcelle située à Roulers. L'autorité expropriante, la ville de Roulers, a saisi la Justice de paix de Roulers et a ainsi entamé la phase judiciaire de l'expropriation. Le Juge de paix de Roulers a déclaré l'expropriation illégale, ensuite de quoi la ville de Roulers a introduit un recours auprès du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Courtrai. Dans le cadre de ce recours, la ville de Roulers soutient que le juge civil doit examiner, au cours de la phase judiciaire de l'expropriation, si les intérêts de la partie qui allègue une illégalité en ce qui concerne l'expropriation sont lésés par cette illégalité. À la demande de la ville de Roulers, la juridiction de renvoi pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Dans leurs conclusions, les juges-rapporteurs ont jugé que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. Les parties n'ont pas déposé de mémoire justificatif.

- B -

B.1. La procédure d'expropriation fondée sur le décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après : le décret du 24 février 2017) comprend une phase administrative et une phase judiciaire. La phase administrative de la procédure commence par une décision d'expropriation provisoire, qui est prise par l'instance expropriante (article 10) et qui doit être soumise à une enquête publique (articles 17 à 23). À l'issue de l'enquête publique, l'autorité expropriante peut prendre une décision d'expropriation définitive, qui peut être contestée par les personnes intéressées auprès du Conseil pour les contestations des autorisations, en application des règles relatives au règlement des litiges par cette juridiction qui sont établies par ou en vertu du décret flamand du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (article 43). L'article 35, alinéa 3, du décret du 4 avril 2014 précité dispose :

« Sans qu'il soit porté préjudice à la possibilité d'invoquer la violation de règles d'ordre public, la violation d'une norme ou d'un principe de droit général ne peut donner lieu à une annulation dans l'un des cas suivants :

1° si la partie qui avance la violation n'est pas lésée par l'illégalité invoquée. Le fait que la violation apportée constitue une illégalité susceptible de donner lieu à une annulation, ne signifie pas en soi que la partie est lésée par l'illégalité invoquée;

[...] ».

L'application de cette condition dans le cadre du recours contre la décision d'expropriation devant le Conseil pour les contestations des autorisations a pour conséquence que la violation d'une norme ou d'un principe général de droit ne peut aboutir à l'annulation de la décision d'expropriation attaquée que si la partie qui invoque la violation est lésée par l'illégalité dont elle se prévaut (la « lésion d'intérêts »).

B.2. La phase judiciaire de la procédure d'expropriation commence lorsque l'instance expropriante saisit le juge de paix, sur la base de la décision d'expropriation définitive (article 46). Il en résulte que le Conseil pour les contestations des autorisations doit se déclarer incompétent dans le cadre d'éventuels recours en annulation contre la décision d'expropriation introduits par l'exproprié (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 991/1, p. 73). Le juge de paix examine la légalité de l'expropriation et, s'il juge celle-ci légale, il fixe d'abord une indemnité d'expropriation provisionnelle, puis une indemnité d'expropriation définitive.

B.3. La question préjudicielle est fondée sur l'interprétation selon laquelle le législateur décréteil, en conférant au Conseil pour les contestations des autorisations la compétence pour se prononcer sur d'éventuels recours en annulation contre la décision d'expropriation, n'a pas modifié l'étendue du contrôle de la légalité de la décision d'expropriation exercé par le juge de paix. Cette interprétation n'est pas manifestement erronée. Indépendamment de la question de savoir si le législateur décréteil est compétent pour modifier l'application, par le juge, de l'article 159 de la Constitution, il ressort clairement des travaux préparatoires que le législateur décréteil n'avait en tout cas pas l'intention de limiter d'une manière quelconque le contrôle de la légalité de la décision d'expropriation exercé par le juge de paix :

« Ensuite, la personne citée et les éventuelles parties intervenantes doivent faire savoir à l'audience introductive d'instance si elles contestent la légalité. Cela n'empêche pas les parties de contester la légalité à un stade ultérieur. Ces possibilités sont garanties par l'article 159 de la Constitution, qui est d'ordre public. En application de cette disposition, le juge a d'ailleurs toujours la possibilité d'examiner d'office la légalité de la décision d'expropriation » (*ibid.*, p. 82).

B.4. La Cour est interrogée au sujet d'une différence de traitement entre les autorités expropriantes qui sont confrontées, devant le Conseil pour les contestations des autorisations, à des moyens relatifs à la légalité de la décision d'expropriation définitive et les autorités expropriantes qui sont confrontées à de tels moyens dans le cadre de la phase judiciaire de l'expropriation devant le juge ordinaire, en ce que c'est seulement dans le premier cas que la recevabilité de ces moyens est tributaire de la question de savoir si l'illégalité invoquée lèse les intérêts de la partie concernée.

B.5. Il résulte de ce qui est dit en B.1 et en B.2 qu'il ne s'agit en réalité pas de deux catégories d'autorités expropriantes différentes, mais des mêmes autorités expropriantes dans des phases différentes de la procédure d'expropriation. Le fait qu'une autorité expropriante peut être amenée à se défendre dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'empêche aucunement cette même autorité, si elle souhaite procéder à l'expropriation, de devoir entamer la phase judiciaire devant le juge de paix. Ces procédures ne sont pas parallèles, mais successives, le commencement de la procédure devant le juge de paix mettant en outre fin à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Chaque autorité qui souhaite exproprier devra donc entamer à cet effet la phase judiciaire devant le juge de paix, et celui-ci devra, le cas échéant d'office, examiner la légalité de la décision d'expropriation. Par conséquent, la différence de traitement est inexistante.

B.6. La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 mai 2025.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Luc Lavrysen