

Numéro du rôle : 2695
Arrêt n° 64/2004 du 28 avril 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 23 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux articles 3 et 12 de la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen et J-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt du 24 avril 2003 en cause de J. Dicks et M. Verleysen contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 mai 2003, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Tels qu'interprétés par la Cour de cassation en son arrêt du 14 octobre 1948 (*Pas.*, I, p. 564), les articles 23 de la loi du 17 avril 1835 et 12 et 3 de la loi du 27 mai 1870 ne violent-ils pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les propriétaires qui font l'objet d'une expropriation, auxquels il est reconnu, ou à leurs ayants droit, un droit personnel de rétrocession à exercer dans un délai fixé par la loi, doivent prendre connaissance de l'acte individuel les concernant en consultant les panneaux d'affichage de la commune alors que tous les administrés faisant l'objet d'un acte à portée individuelle émanant d'une autorité publique peuvent soutenir que celui-ci ne leur est pas opposable tant qu'il ne leur a pas été notifié, avec la conséquence que, pour eux, le délai pour l'exercice de leurs droits ne commence à courir qu'à dater de cette notification ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Dicks et M. Verleysen, demeurant à 1090 Bruxelles, rue Van Bortonne 85;
- la Communauté flamande;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- J. Dicks et M. Verleysen;
- la Communauté flamande.

A l'audience publique du 4 février 2004 :

- ont comparu :
  - . Me B. Francis *loco* Me G. Schoonjans, avocats au barreau de Bruxelles, pour J. Dicks et M. Verleysen;
  - . Me K. Ronse, avocat au barreau de Bruxelles, pour la Communauté flamande;
  - . Me O. Vanhulst, qui comparaisait également *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot 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*

Par arrêté royal du 30 mars 1978, l'expropriation d'un bien immobilier appartenant aux appelants a été approuvée au profit de la Communauté culturelle néerlandaise. Ces appelants ont cédé le bien à l'État belge et il est précisé dans l'acte que l'acquisition a lieu pour cause d'utilité publique.

Le bien ne reçoit pas la destination prévue dans l'expropriation pour cause d'utilité publique et un avis est affiché à la commune de Jette aux termes duquel le Comité d'acquisition de Bruxelles fait connaître qu'il envisage de vendre le bien. Cet avis mentionne l'identité des anciens propriétaires. La Communauté flamande vend ensuite le bien à la commune de Jette qui procède à la démolition de la maison et fait ériger un immeuble contenant des logements sociaux.

Les appelants font citer la Communauté flamande devant le Tribunal de première instance de Bruxelles en paiement de deux millions de francs belges de dommages et intérêts pour avoir cédé le bien à la commune de Jette sans les en avoir avisés personnellement, ce qui ne leur a pas permis d'exercer leur droit de rétrocession, tel que prévu à l'article 23 de la loi du 17 avril 1835. Ce Tribunal estime que l'administration a respecté les dispositions légales et qu'elle n'avait pas l'obligation d'avertir individuellement les anciens propriétaires. Appel est interjeté de ce jugement.

En se fondant sur un arrêt de la Cour de cassation du 14 octobre 1948, la Cour d'appel constate que l'intention de l'autorité de revendre le bien préalablement exproprié ne doit faire l'objet que d'une simple mesure d'affichage. La Cour d'appel analyse ensuite la nature de la décision du comité d'acquisition de revendre le bien préalablement exproprié et d'ouvrir le droit de rétrocession et conclut qu'il s'agit d'un acte à portée individuelle puisqu'il détermine un élément juridique de la situation d'un particulier. Elle relève ensuite que, même en l'absence de texte, il est unanimement admis que les actes individuels doivent toujours être notifiés aux personnes concernées par l'acte. Il en résulte que, tels qu'interprétés par la Cour de cassation, les articles 23 de la loi du 17 avril 1835 et 3 et 12 de la loi du 27 mai 1870 sont en contradiction avec un principe général de droit administratif. La Cour d'appel pose dès lors la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Position des parties appelantes devant le juge a quo*

A.1. Les parties appelantes considèrent que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés par les dispositions en cause dans la mesure où elles visent un acte individuel qui ne devrait pas leur être notifié alors que tous les administrés faisant l'objet d'un acte individuel émanant d'une autorité publique peuvent soutenir que celui-ci ne leur est pas opposable tant qu'il n'a pas été notifié. Elles sont en outre discriminées parce que le droit personnel de rétrocession qui leur appartient doit être exercé dans un délai très strict qui prend cours au moment de l'affichage sur les panneaux de la commune.

Cette différence de traitement ne peut se justifier objectivement et raisonnablement. En raison de l'interprétation donnée par la Cour de cassation dans son arrêt du 14 octobre 1948, les appelants se trouvent en fait dans l'impossibilité pratique d'exercer l'action en rétrocession dans le délai légal puisqu'ils devraient prendre connaissance de l'acte en consultant les panneaux d'affichage de la commune.

*Position du Conseil des ministres*

A.2. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse ou à tout le moins une réponse négative car elle procède d'une interprétation erronée de la disposition en cause. Puisque le juge *a quo* a analysé la nature de la décision et conclut qu'il s'agit d'un acte à portée individuelle et puisqu'il est constant que la doctrine et la jurisprudence unanimes estiment que pareil acte doit être notifié aux intéressés, en vertu du principe général de bonne administration et du droit de la défense qui impose à l'administration de notifier aux justiciables les décisions à portée individuelle affectant leurs droits, le juge *a quo* aurait dû écarter l'interprétation de la disposition litigieuse donnée par la Cour de cassation parce qu'elle est contraire aux normes juridiques supérieures. Le principe général du droit de la défense prévaut sur la jurisprudence de la Cour de cassation, et ce en vertu du principe de la hiérarchie des normes. Le juge *a quo* peut donc décider que l'administration doit notifier au justiciable ayant fait l'objet d'une expropriation que le bien exproprié ne sera *in fine* pas affecté à la destination invoquée dans la décision d'expropriation, et que donc il dispose d'un délai de trois mois pour faire part de son intention de réacquérir le bien exproprié; à défaut de ce faire, le juge peut décider que l'administration viole le principe général de bonne administration et du droit de la défense.

*Position de la Communauté flamande, partie intimée*

A.3.1. La Communauté flamande estime tout d'abord que la Cour d'arbitrage est incompétente pour répondre à la question préjudicielle. Elle ne peut en effet pas se prononcer sur la constitutionnalité de décisions judiciaires ni sur l'interprétation qui doit être donnée à une norme législative. Cette dernière compétence est réservée à la Cour de cassation, qui doit veiller à l'unité de jurisprudence. Le problème qui se pose en l'espèce concerne uniquement l'interprétation à donner aux dispositions. Le juge *a quo* dispose d'une compétence souveraine à cet égard et n'est pas nécessairement lié par l'interprétation déjà donnée par la Cour de cassation.

A.3.2. La Communauté flamande estime ensuite que les catégories de personnes qui seraient traitées différemment ne sont pas comparables. La partie estime que l'acte visé par l'article 23 de la loi en cause ne peut pas être comparé à un acte administratif et encore moins à un acte administratif individuel. Il s'agit seulement d'une communication générale adressée à la population. Cette communication s'adresse à tous les administrés et notamment aux anciens propriétaires mais ne leur est pas exclusivement destinée. Elle n'a donc pas de caractère individuel. L'acte en cause ne fait donc pas naître de droit et a un caractère purement déclaratoire. Il ne porte pas atteinte au droit de propriété des anciens propriétaires puisque ceux-ci ont obtenu une juste indemnité. L'exercice de leur droit de rétrocession ne dépend en aucun cas de la publication; leur droit naît déjà avant cette publication et c'est à eux qu'il appartient de prendre une initiative et de s'informer, ce qui en l'espèce ne demandait guère d'effort puisque leur domicile est proche du bien concerné.

La Communauté flamande invoque, à l'appui de sa thèse, l'arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001 de la Cour d'arbitrage et l'arrêt de la Cour de cassation déjà cité.

A.3.3. La Communauté flamande estime enfin que la différence de traitement dénoncée est justifiée raisonnablement. Puisque le droit de rétrocession existait déjà avant la déclaration suivant laquelle les terrains acquis pour cause d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, le législateur peut raisonnablement considérer que les anciens propriétaires avaient connaissance de la situation juridique de ces biens immobiliers et de leur possibilité de rétrocession.

Cette présomption de connaissance matérielle est renforcée par le fait que l'on peut s'attendre des habitants d'une commune qui manifestent un intérêt particulier pour les bâtiments expropriés qu'ils aient pris connaissance de l'avis d'une éventuelle revente, lorsque celle-ci a été affichée sur les maisons concernées et à la maison communale. Le législateur pouvait dès lors prévoir une échéance.

Le délai prévu par la disposition litigieuse n'est pas déraisonnable compte tenu du but poursuivi; il s'agit d'un moyen adapté qui permet à l'administration d'être rapidement informée de la position des anciens

propriétaires. Le législateur a voulu prévoir un délai court pour éviter que des biens ne restent trop longtemps en dehors du commerce.

La Communauté flamande conclut dès lors à la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

*Réponse de la Communauté flamande*

A.4. La Communauté flamande répond au Conseil des ministres que la Cour d'arbitrage ne peut pas refuser de répondre à une question préjudicielle en se fondant sur le fait que la réponse à la question n'est pas nécessaire pour que le juge rende sa décision. Cette appréciation relève en effet de la juridiction qui pose la question préjudicielle.

La Communauté flamande conteste également la position du Conseil des ministres, selon lequel l'interprétation donnée par la Cour de cassation serait manifestement inconstitutionnelle. Ce point de vue part de l'idée que les actes visés sont des actes administratifs individuels, ce qui n'est pas démontré par le Conseil des ministres.

- B -

B.1. L'article 23 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose :

« Si les terrains acquis pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, un avis publié de la manière indiquée à l'article 6, titre II, de la loi du 8 mars 1810, fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer, à peine de déchéance.

A défaut par l'administration de publier cet avis, les anciens propriétaires, ou leurs ayants droit, peuvent demander la remise desdits terrains, et cette remise sera ordonnée en justice sur la déclaration de l'administration qu'ils ne sont plus destinés à servir aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis.

Le prix des terrains à rétrocéder sera fixé par le tribunal de la situation, si mieux n'aime le propriétaire restituer le montant de l'indemnité qu'il a reçue. La fixation judiciaire du prix ne pourra, en aucun cas, excéder le montant de l'indemnité.

Par dérogation à l'alinéa 1er, l'administration doit mettre préalablement la Société nationale terrienne en mesure de se substituer aux anciens propriétaires, lorsque les terrains acquis pour cause d'utilité publique, qui ne reçoivent pas cette destination, sont :

1° soit compris dans les communes visées à l'article 76 de la loi du 12 juillet 1976 portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure;

2° soit compris dans les communes visées dans un arrêté ministériel pris en exécution de l'article 56, § 1er, de la loi du 22 juillet 1970 sur le remembrement légal de biens ruraux.

Le prix des terrains est fixé d'un commun accord entre l'administration et la Société nationale terrienne. Il ne peut en aucun cas excéder le montant de l'indemnité reçue par l'ancien propriétaire.

A cet effet, l'administration doit notifier le prix et les conditions auxquelles elle est disposée à vendre le bien. Cette notification vaut offre de vente. Elle a lieu, à peine d'inexistence, par lettre recommandée à la poste.

Si la Société nationale terrienne accepte l'offre, elle doit notifier son acceptation à l'administration dans les trois mois de la notification visée à l'alinéa précédent, auquel cas la vente est parfaite entre parties dès que l'acceptation de la Société nationale terrienne est arrivée à la connaissance de l'administration.

Si l'offre n'est pas acceptée ou si un accord sur le prix n'est pas réalisé dans le susdit délai, les alinéas premier, deux et trois du présent article s'appliquent. »

Les articles 3 et 12 de la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique disposent :

« Art. 3. Dans les communes sur le territoire desquelles s'étendent les travaux, le projet sera déposé, pendant quinze jours, à la maison communale.

Les propriétaires des immeubles compris dans le périmètre des terrains à exproprier seront avertis, par écrit, individuellement à domicile, du dépôt du projet. L'annonce de ce dépôt sera, en outre, affichée et publiée dans la forme usitée pour les publications officielles.

Il sera justifié de l'accomplissement de ces formalités par un certificat du collège des bourgmestre et échevins.

Les formalités qui précèdent sont prescrites à peine de nullité. Toutefois, le défaut d'avertissement n'entraînera la nullité qu'à l'égard des propriétaires non avertis. »

« Art. 12. L'avis dont il est fait mention dans l'article 23 de la loi du 17 avril 1835 sera publié de la manière indiquée par l'article 3 de la présente loi. »

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de ces articles, interprétés de la manière indiquée dans la question préjudicielle, avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les propriétaires qui font l'objet d'une expropriation, auxquels il est reconnu, ou à leurs ayants droit, un droit personnel de rétrocession à exercer dans un délai fixé par la loi, doivent

prendre connaissance de l'acte individuel les concernant en consultant les panneaux d'affichage de la commune alors que tous les administrés faisant l'objet d'un acte à portée individuelle émanant d'une autorité publique peuvent soutenir que celui-ci ne leur est pas opposable tant qu'il ne leur a pas été notifié, avec la conséquence que, pour eux, le délai pour l'exercice de leurs droits ne commence à courir qu'à dater de cette notification.

### *Quant à la compétence de la Cour*

B.3.1. La Communauté flamande estime que la Cour d'arbitrage est incompétente pour répondre à la question préjudicielle parce qu'elle ne peut pas se prononcer sur la constitutionnalité de décisions judiciaires, ni sur l'interprétation qui doit être donnée à une norme législative.

Le Conseil des ministres estime quant à lui que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse car elle procède d'une interprétation erronée de la loi.

B.3.2. Telle qu'elle est formulée par le juge *a quo*, la question préjudicielle n'interroge la Cour ni sur la constitutionnalité d'une décision judiciaire, ni sur l'interprétation à donner à la loi.

L'article 142 de la Constitution attribue compétence à la Cour d'arbitrage pour statuer par voie d'arrêt sur la violation par une loi, un décret ou une ordonnance des articles 10, 11 et 24 de la Constitution.

Sans doute la Cour est-elle interrogée, en l'espèce, sur une norme dans une interprétation déterminée. Le rôle de la Cour d'arbitrage n'est toutefois pas de dire si cette interprétation est correcte mais d'examiner si la norme ainsi interprétée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Ce faisant, la Cour n'empiète pas sur les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

La Cour est donc compétente pour répondre à la question préjudicielle.

*Quant à la question préjudicielle*

B.4.1. Dans l'interprétation qui est retenue par le juge *a quo*, les dispositions en cause traitent différemment les personnes visées, à savoir les propriétaires qui ont été expropriés auxquels est reconnu un droit de rétrocession lorsque les terrains acquis pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, des autres administrés, puisqu'elles doivent prendre connaissance de l'acte individuel qui les concerne en consultant les panneaux d'affichage de la commune alors que de manière générale un acte administratif à portée individuelle n'est pas opposable à un administré tant qu'il ne lui a pas été notifié.

B.4.2. L'absence de notification de l'avis dont il est fait mention à l'article 23 de la loi du 17 avril 1835 porte atteinte au principe général selon lequel un acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une communication individuelle aux personnes concernées. La publication de l'avis a des effets déterminants sur la situation des anciens propriétaires puisqu'elle fait courir un délai de trois mois dont l'échéance leur fait perdre le droit de réacquérir la propriété du bien exproprié, corollaire du droit de propriété que leur reconnaît par ailleurs cet article.

Ainsi interprétées, les dispositions en cause violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. La Cour constate cependant que les dispositions en cause peuvent être interprétées comme prévoyant la notification aux propriétaires de l'avis dont il est fait mention dans l'article 23 de la loi du 17 avril 1835, en application de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 27 mai 1870. Ainsi interprétées, ces dispositions sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprétés comme n'obligeant pas l'administration à notifier individuellement aux anciens propriétaires l'avis dont il est fait mention dans l'article 23 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, cet article 23 et les articles 3 et 12 de la loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprétés comme obligeant l'administration à notifier individuellement aux anciens propriétaires l'avis dont il est fait mention dans l'article 23 de la loi du 17 avril 1835 précitée, les mêmes articles ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 28 avril 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior