

|                                     |
|-------------------------------------|
| Numéro du rôle : 4176               |
| Arrêt n° 52/2008<br>du 13 mars 2008 |

## A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 44 de la loi du 29 juin 1976 « modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de pensions du personnel communal et assimilé et réglant certaines conséquences des fusions, annexions et rectifications des limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975 » et à l'arrêté royal du 3 octobre 1975 « réglant certaines modalités et conséquences des fusions de communes et modifications de limites réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 », ratifié par la loi du 30 décembre 1975, posée par le Tribunal de première instance d'Arlon.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*      \*

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

Par jugement du 15 mars 2007 en cause de la ville d'Arlon et autres contre la commune de Habay-la-Neuve et autres et en cause de la commune de Léglise et la ville d'Arlon contre la Région wallonne et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 mars 2007, le Tribunal de première instance d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 44 de la loi du 29 juin 1976 [modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de pensions du personnel communal et assimilé et réglant certaines conséquences des fusions, annexions et rectifications des limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975], ainsi que l'arrêté royal du 3 octobre 1975 ratifié par la loi du 30 décembre 1975 interprétés comme ayant pour effet que le transfert d'une partie de territoire, et notamment une ancienne section de commune, ne donne pas lieu au transfert, au profit de la commune 'absorbante', des droits de propriété et de propriété indivise acquis antérieurement par cette section de commune, ne viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution alors que l'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier tel que interprété par la loi du 24 mars 1972 interprétative de l'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier prévoit que le transfert de cette même partie de territoire – ancienne section de commune -, donnait lieu au transfert, au profit de la commune 'absorbante', des droits de propriété et de propriété indivise acquis antérieurement par cette partie de territoire - section de commune ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville d'Arlon, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, Clémentine Wagner, demeurant à 1160 Bruxelles, avenue Jolé 21, Claudine Even, demeurant à 1160 Bruxelles, avenue Guillaume Crock 86, Raoul Even, demeurant à 6700 Arlon, avenue de la Gare 5, Gérard Kroemmer, demeurant à 6700 Arlon, route d'Etalle 109, Paulin Burquel, demeurant à 6700 Arlon, rue du Four-à-Chaux 12, Jean Braquet, demeurant à 6700 Arlon, rue du Joli Bois 18, Max Crousse, demeurant à 6700 Arlon, rue de Hachy 34, Michel Lecoq, demeurant à 6700 Arlon, rue du Joli Bois 14, Marcel Muller, demeurant à 6700 Arlon, rue de la Vallée, Joël Polart, demeurant à 6700 Arlon, rue du Promberg 3, Françoise Schnock, demeurant à 1830 Machelen, Melkstraat 86, Robert Schnock, demeurant à 6717 Post-Attert, rue du Nobressart 9/A, Luc Schnock, demeurant à 6700 Arlon, rue des Tilleuls 88, Adelin Perl, demeurant à 6700 Sampont, route d'Arlon 91, et la commune de Léglise, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins;

- la commune de Habay-la-Neuve, représentée par son collègue communal;
- le Gouvernement wallon;
- Fernand Lafalize, demeurant à 6637 Fauvillers, rue du Centre 59.

La ville d'Arlon et autres et Fernand Lafalize ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 16 janvier 2008 :

- ont comparu :

. Me M. Denys et Me V. Defraiteur, avocats au barreau de Bruxelles, pour la ville d'Arlon et autres;

. Me J.-P. Michel, avocat au barreau d'Arlon, pour la commune de Habay-la-Neuve;

. Me J.-B. Levaux, qui comparaissait également *loco* Me M. Delnoy, avocats au barreau de Liège, pour Fernand Lafalize;

. Me A. Tasseroul, avocat au barreau de Namur, pour le Gouvernement wallon;

- 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

Dès avant la création de la Belgique, la forêt d'Anlier était gérée par la « Gruerie d'Arlon ». Les habitants des territoires de plusieurs anciennes communes bénéficiaient d'un droit d'usage sur cette forêt. Avec le temps, la gestion de la forêt est devenue difficile voire conflictuelle. Des négociations ont été entamées au sortir de la seconde guerre mondiale menant à un accord fondu dans la loi domaniale du 26 juillet 1952.

Le 12 septembre 1952, deux conventions sont signées : une première convention conclue entre l'Etat belge et les communes usagères composées de leurs différentes sections prévoit que les droits d'usage grevant la forêt d'Anlier au profit de ces communes et sections seraient supprimés et remplacés par une indivision entre l'Etat et l'ensemble des communes et sections usagères, comportant l'attribution à celles-ci d'un droit de propriété indivis s'élevant à 50 p.c. des forêts domaniales; la seconde convention est conclue entre les communes usagères de l'ancienne « Gruerie d'Arlon » et prévoit la répartition, entre les communes propriétaires, du produit de la forêt.

La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier supprime les sections de communes. L'arrêté royal du 17 septembre 1975 porte fusion des communes et modifications de leurs limites. La loi du 30 décembre 1975 rattache à la commune de Léglise les anciennes communes de Mellier et Witry ainsi que les anciennes sections de Behême, Louftémont et Vlessart, qui appartenaient auparavant à la commune d'Anlier, elle-même fusionnée dans la nouvelle commune de Habay-la-Neuve. La même loi rattache à la ville d'Arlon les anciennes sections de Fouches et Sampont qui, elles, appartenaient auparavant à la commune de Hachy, elle-même fusionnée dans la nouvelle commune de Habay-la-Neuve.

Face à cette nouvelle organisation, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur les droits des différents acteurs dans la forêt domaniale. Plusieurs propositions sont faites par le gouverneur de la province de Luxembourg au bourgmestre de la ville d'Arlon ainsi qu'au bourgmestre de la commune de Léglise. Le collège des bourgmestres et échevins de la ville d'Arlon marque son accord sur le plan des principes avec les propositions faites par le

gouverneur le 27 janvier 1977. Le 29 juin 1977, la commune de Habay-la-Neuve marque par contre son opposition.

Le 16 juin 1981, la commune d'Arlon ainsi que certains de ses habitants lancent assignation devant le juge *a quo* contre la commune de Habay et l'Etat belge, ministère des Finances, afin d'obtenir la nullité de la première convention du 12 septembre 1952.

Les 8 et 9 janvier 2002, les communes de Léglise et d'Arlon assignent devant le juge de paix d'Arlon-Messancy la Région wallonne, l'Etat belge, ministre de l'Agriculture et ministre des Finances, Fernand Lafalize et sept communes en reddition des comptes depuis 1952.

Le 10 juillet 2003, les communes de Léglise et d'Arlon assignent devant le juge *a quo* la Région wallonne, l'Etat belge, ministre de l'Agriculture et ministre des Finances, Fernand Lafalize et sept communes afin d'obtenir leur condamnation à leur payer la somme correspondant aux parts qui leur reviennent dans la répartition des revenus tirés de l'ancienne « Gruerie d'Arlon » et des dommages et intérêts.

En juin 2004, le juge de paix d'Arlon-Messancy renvoie l'affaire qui lui est soumise en reddition de comptes devant le juge *a quo*. Les demandeurs devant le juge *a quo* soutiennent que la loi domaniale de 1952 n'a pas, vu sa qualité de « pur acte de tutelle », permis que le droit d'usage des habitants des communes usagères soit supprimé. Ils en déduisent que la première convention de 1952 a uniquement créé un droit de propriété collective au profit des habitants des communes usagères signataires de la convention, ces conventions ne pouvant pas porter atteinte au droit subjectif des usagers.

Le juge *a quo* constate que si le Code forestier ne permet pas aux communes de renoncer au droit d'usage forestier (à part le cantonnement), une autre loi peut prévoir et autoriser une telle renonciation.

Le juge *a quo* estime également que la loi domaniale est bien une loi matérielle et pas un acte de pure tutelle. Il s'en déduit que les conventions conclues en 1952 sont valables, comme les droits de copropriété au profit des communes sur la forêt d'Anlier qui en résultent. Le juge *a quo* ajoute que la convention de 1952 a bien créé des droits indivis au profit de la totalité du territoire de la commune d'Anlier, en ce compris les sections de Behême, Louftémont et Vlessart, qui se situent géographiquement au cœur de ladite forêt, et au profit de la totalité du territoire de la commune de Hachy, en ce compris les sections de Fouches et Sampont, qui sont orientées vers la même forêt.

Le juge *a quo* constate que la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier a par la suite supprimé les sections de communes. La suppression des sections de communes a impliqué, comme la loi interprétative du 24 mars 1972 l'a précisé, le transfert aux communes des droits qui appartenaient à leurs sections et ce dès 1961. Il en a ainsi résulté que les droits des copropriétaires sur la forêt d'Anlier, résultant de la convention de 1952, des sections de Fouches et Sampont ont été transférés à la commune de Hachy et les droits des sections de Behême, Louftémont et Vlessart à la commune d'Anlier.

L'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites ainsi que la loi du 30 décembre 1975 ont procédé à plusieurs fusions et rattachements de communes usagères. L'article 44 de la loi du 29 juin 1976 précisait que, par dérogation à l'article 152 de la loi communale, le rattachement d'une fraction de territoire d'une commune à une autre commune ne donnait pas lieu à un partage de patrimoine. Ledit article 44 indiquait également que les biens immeubles situés sur la partie d'un territoire transféré devenaient propriété de la commune qui reçoit le territoire sur lequel ils sont situés et ce, qu'ils appartiennent au domaine public ou au domaine privé.

Le juge *a quo* relève que la loi de 1961 avait fait en sorte qu'une commune qui se voyait rattacher une section de commune recevait avec cette section les droits indivis dont elle disposait dans la forêt d'Anlier en exécution de la convention de 1952. A l'inverse, les lois de 1975 et 1976 auraient eu pour conséquence qu'une

autre commune qui se voyait rattacher une ancienne section de commune ne recevait pas les droits indivis dont elle disposait dans la forêt d'Anlier en exécution de la convention de 1952.

Le juge *a quo* décide de saisir la Cour d'une question préjudicielle s'interrogeant sur la raison qu'il y a d'appliquer à des situations totalement identiques concernant les mêmes sections de commune des principes opposés.

### III. En droit

- A -

A.1.1. Le Gouvernement wallon relève, dans son mémoire, que le législateur, en adoptant l'article 44 de la loi du 29 juin 1976, n'a pas suivi l'avis du Conseil d'Etat selon lequel le transfert des biens immeubles communaux du domaine privé, sans aucun dédommagement, par dérogation aux dispositions des articles 151 et 152 de la loi communale, serait en contradiction avec l'article 11 ancien de la Constitution.

D'après le Gouvernement wallon, il ne s'agit pas d'une expropriation mais d'une restructuration d'ensemble dans laquelle les nouvelles entités communales héritent des biens des anciennes communes. Le Gouvernement wallon cite longuement les travaux préparatoires de la loi du 29 juin 1976 pour étayer sa thèse. Il en conclut que la loi précitée ainsi que l'arrêté royal du 3 octobre 1975 ratifié par la loi du 30 décembre 1975 s'inscrivent dans un contexte institutionnel différent puisque les sections de commune ont été supprimées par la loi du 14 février 1961. A compter de cette date, les communes exerçaient leur droit exclusif en vue de répondre aux besoins en équipement et en service public notamment pour l'ensemble de la population de la commune. C'est dans l'intérêt des communes et afin d'éviter d'interminables discussions qu'une solution radicale telle que celle qui a été proposée semblait préférable, d'autant plus qu'il s'agissait d'une opération globale.

A.1.2. Le Gouvernement wallon relève que la notion d'intérêt et de préjudice en droit civil telle qu'évoquée par les parties devant le juge du fond est totalement étrangère aux principes de droit administratif et d'organisation de l'Etat. Il ne s'agit en l'occurrence aucunement d'une privation de propriété pour cause d'utilité publique dans le sens de l'article 11 ancien de la Constitution. Le législateur fait en réalité usage de son pouvoir constitutionnel de démembrer une commune et de régler le partage des biens publics et privés, pouvoir qu'il tire de l'article 7 de la Constitution.

A.2.1. La commune de Habay-la-Neuve souligne, dans son mémoire, que la rectification de limites des communes n'a de conséquence patrimoniale que pour les biens immeubles situés sur la partie du territoire transférée. Les autres biens immeubles, qu'ils soient situés sur la partie de territoire non transférée ou qu'ils soient situés en dehors du territoire de la commune démembrée, ainsi que tous les biens meubles restent la propriété de la commune démembrée. Il faut conclure de ce qui précède que la part indivise de chaque commune n'a pas de territorialité propre attendu que pour la déterminer, le partage des biens indivis devrait avoir lieu, ce qu'interdisent la convention et l'engagement des copropriétaires. Il faudrait donc considérer que l'article 44, § 2, de la loi du 29 juin 1976 ne peut s'appliquer et que les biens, qu'ils soient meubles ou immeubles, restent propriété de la commune démembrée, soit de la nouvelle commune dont certaines sections (ou parties de section) ont été transférées à d'autres nouvelles communes.

A.2.2. La commune de Habay-la-Neuve soutient encore que c'est par l'opération de fusion et de rectification des limites des communes que les communes d'Arlon et de Léglise ont cru pouvoir, à tort, revendiquer pour elles-mêmes des droits qui ne leur étaient auparavant nullement reconnus, en s'érigeant abusivement en représentantes d'un certain nombre d'usagers et ensuite en tant que communes absorbantes d'une partie de territoire.

Pour expliquer son point de vue, la commune de Habay-la-Neuve expose les principes mis en œuvre dans le cadre d'abord de la fusion des communes et ensuite de la rectification de leurs limites. Elle relève que par le phénomène de fusion, la part de la nouvelle commune de Habay « dans les 50 % de propriété indivise réglée par la convention de 1952 a atteint le taux de 47,7032 % de 50 % avec les apports en totalité d'Anlier et de Hachy ». La commune de Habay expose ensuite la deuxième étape, à savoir la rectification de limites de communes. A cet égard,

elle relève que les anciennes sections de Vlessart, Louftémont, Behême, qui avaient fait partie de la commune d'Anlier, ont été détachées de la nouvelle commune de Habay pour rejoindre la commune de Légglise. Conformément au principe consacré par l'article 44 de la loi du 29 juin 1976, cela s'est fait sans partage de patrimoine et n'a en aucune manière affecté les biens, droits et obligations dont avait hérité la commune de Habay en fusionnant avec la commune d'Anlier.

A.2.3. La commune de Habay relève encore qu'il en va de même pour les anciennes sections de Fouches et Sampont, qui faisaient anciennement partie de la commune de Hachy, fusionnée avec Habay mais dont la commune d'Arlon a hérité sans affecter aucunement les biens, droits et obligations dont la commune de Habay avait hérité de Hachy en fusionnant avec cette dernière.

La commune de Habay conclut son premier argument en indiquant que l'on n'aperçoit nullement quels droits ou biens pourraient revendiquer les communes d'Arlon et de Légglise alors qu'elles n'ont nullement succédé aux communes d'Anlier et de Hachy dans l'opération de fusion des communes mais ont tout simplement bénéficié, dans un second temps, d'une partie des territoires de la commune de Habay après fusion avec Anlier et Hachy, l'ancienne « Gruerie d'Arlon » n'étant nullement concernée.

A.2.4. La commune de Habay précise, concernant le second terme de la question préjudicielle, que seules les communes sont devenues, par la convention de 1952, copropriétaires indivises et non les sections qui les composent. C'est donc bien l'ancienne commune de Hachy qui était titulaire de cette indivision, peu importe que seules les deux sections de Fouches et de Sampont soient en réalité concernées par la convention.

La commune de Habay-la-Neuve soutient que l'opération de suppression des sections de 1961 n'est nullement assimilable ni comparable à l'opération de fusion des communes. On ne pourrait donc invoquer la rupture d'un principe d'égalité.

Il relèverait de la liberté du législateur d'organiser le redécoupage du territoire au niveau de pouvoir le plus proche du citoyen en procédant par voie législative, soit par une suppression des sections, soit par une fusion de communes en visant l'équilibre des moyens entre nouvelles entités recomposées. L'opération de fusion n'aurait pas eu pour effet de priver de leurs droits et obligations les parties de territoires concernées pour tous ceux et celles qui s'exercent en relation avec les biens immeubles situés sur la partie de territoire transférée, et qui devient une propriété de la commune. Ce transfert de propriété ne donne lieu à aucune indemnité. La rectification de limites n'a de conséquence patrimoniale que pour les biens immeubles situés sur la partie de territoire transférée. Les autres biens immeubles, qu'ils soient situés sur la partie du territoire non transférée ou en dehors du territoire de la commune démembrée, ainsi que tous les biens meubles restent la propriété de la commune démembrée.

A cet égard, la commune de Habay rappelle que les droits relatifs à la « Gruerie » proviennent des seuls usages reconnus aux habitants en fonction de leur localisation et précise que le territoire de la « Gruerie d'Arlon » n'est nullement situé sur les parties du territoire transférées dont il est question dans la question préjudicielle elle-même.

A.3.1. Fernand Lafalize, secrétaire communal, soutient dans son mémoire que la question préjudicielle n'est pas pertinente. En effet, à la suite de l'adoption des conventions de 1952, les droits d'usage sur l'ancienne « Gruerie d'Arlon » ont été supprimés et transformés en droit de propriété indivise au profit des communes. Dès lors, la disparition des sections de commune n'a pu avoir aucune conséquence sur les droits de propriété indivise dont il est question dans le litige pendant devant le juge *a quo*. A cet égard, le secrétaire communal relève qu'en l'espèce, au moment de la suppression des sections de commune en 1961, pas plus *a fortiori* qu'au moment de la fusion des communes en 1976, les sections n'étaient titulaires d'un quelconque droit de propriété sur l'ancienne « Gruerie d'Arlon ».

A.3.2. D'après le secrétaire communal, la question préjudicielle soumise à la Cour ne permet pas d'identifier les catégories de personnes qui seraient comparables et qui feraient l'objet d'un traitement différent et le cas échéant discriminatoire. La question serait donc irrecevable. Si la Cour devait considérer qu'il s'agit de comparer, d'une part, les personnes soumises à la loi de 1961 et, d'autre part, les personnes soumises à la loi de 1976, il faudrait conclure qu'à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne pourrait être soutenu qu'une disposition nouvelle

violerait les articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne.

A.4.1. Dans leur mémoire, la ville d'Arlon et plusieurs particuliers, parties demandereses devant le juge *a quo*, ainsi que la commune de Léglise commencent par préciser que le droit d'usage ne doit pas être confondu avec l'affouage. Tandis que ce dernier implique le droit pour les habitants des communes de prendre du bois dans les bois communaux pour leur consommation, le droit d'usage s'exerce par les habitants sur les bois de la commune. Ils soutiennent que les titulaires du droit d'usage sont les habitants d'un territoire déterminé et que la commune n'est nullement titulaire du droit d'usage accordé aux habitants. Tout au plus est-elle titulaire du droit dans l'unique mesure où c'est elle qui représente les usagers lorsque ce droit est mis en question.

Quant au fait que ces droits d'usage ont été supprimés et remplacés par une indivision entre l'Etat et l'ensemble des dix-huit communes et sections usagères en vertu de la convention du 12 septembre 1952, les parties demandereses devant le juge *a quo* ainsi que la commune de Léglise soutiennent que les droits des communes concernées par cette convention ne sont pas des droits de copropriété de droit commun, comme tenteraient de le faire croire à tort les parties adverses, mais des droits de propriété collective au profit des usagers représentés par les communes respectives dont ils dépendent. Il est soutenu que la commune n'était présente à la convention que dans la seule mesure où elle représentait l'ensemble des habitants bénéficiaires du droit d'usage, de sorte que la transformation des droits d'usage opérée en l'espèce par la convention du 12 septembre 1952 ne peut profiter qu'à ces derniers. Ainsi, en cas de fusion ou de scission, ils doivent nécessairement suivre les habitants concernés.

A.4.2. La lecture de l'article 7 de la loi domaniale du 26 juillet 1952 permettrait de comprendre qu'il s'agit d'un pur acte d'habilitation du Gouvernement par le Parlement, qui ne porterait nullement atteinte au droit subjectif des usagers. Cette loi n'aurait été nécessaire que pour autoriser l'Etat belge à participer à l'indivision et non pas à imposer l'abandon du droit d'usage. La loi domaniale du 26 juillet 1952 ne contiendrait aucune modification de l'article 85 du Code forestier, qui prévoit que le mode d'extinction du droit d'usage est le cantonnement.

A.4.3. Il est encore soutenu qu'il ne s'agirait nullement d'une loi matérielle régissant les droits et devoirs des citoyens dès lors que cette loi concernait également les habitants de communes luxembourgeoises. Or, aucune disposition constitutionnelle ou de droit international n'autoriserait une loi belge à avoir pareil effet extraterritorial. Il faudrait donc en conclure que la loi du 26 juillet 1952 n'est qu'un acte de tutelle.

A.4.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* ainsi que la commune de Léglise soutiennent également que la suppression des sections de commune en 1961 n'a eu aucune incidence sur les droits civils consacrés par les conventions du 12 septembre 1952 dans la mesure où il s'agissait d'une mesure purement administrative visant uniquement à la suppression des divisions territoriales des communes. Dès lors que ces dernières n'auraient jamais été titulaires des droits d'usage, leur suppression n'aurait pas pu avoir pour effet de transférer aux communes des droits qu'elles ne possédaient pas.

Quant au législateur du 29 juin 1976, celui-ci n'aurait pas envisagé explicitement l'hypothèse précise de l'espèce, mais il serait certain que l'assise territoriale des droits d'usage impliquerait que les droits de propriété collective découlant des conventions du 12 septembre 1952 devraient suivre les anciennes sections. En effet, le droit d'usage serait un droit réel portant sur un bien déterminé qui devrait être exercé sur le bien en quelque main qu'il passe. Les fusions/scissions de communes seraient donc sans conséquence sur le maintien des droits de propriété collective au profit des usagers rattachés aux territoires concernés et des habitants qui en sont les bénéficiaires. L'Etat belge n'aurait pas pu, sans violer l'article 1134 du Code civil, adopter postérieurement aux conventions de 1952 des législations qui en droit et/ou en fait aboutiraient à vider totalement les conventions de leur contenu et à spolier leurs bénéficiaires des droits auxquels ils peuvent légitimement prétendre.

A.4.5. Quant à l'examen de la question préjudicielle proprement dite, il est soutenu que l'article 44, § 2, de la loi du 29 juin 1976 vise une hypothèse totalement différente de celle de l'article 93 de la loi du 14 février 1961 en ce qu'il aurait trait à un remplacement d'une personne morale par une autre tandis que la loi de 1961 ne viserait que le transfert au sein d'une seule commune, sans modification du patrimoine de la commune.

Les communes d'Arlon et de Léglise concluent que l'article 44 correctement appliqué ne saurait s'exposer à une critique égalitaire et que l'article 93 est étranger au débat.

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, Fernand Lafalize, secrétaire communal, indique que, comme le relèvent la Région wallonne ainsi que la commune de Habay-la-Neuve, le litige au principal concerne des droits indivis sur la forêt dans sa globalité et dont le territoire n'est ni indivisible ni localisable sur une fraction matérielle du bien. Il en résulterait que l'article 44, § 2, de la loi de 1976 n'est pas applicable en l'espèce, contrairement à ce que soutient la commune d'Arlon. Il conviendrait en revanche d'appliquer l'article 44, § 1er, de la loi de 1976, ainsi que l'article 15 de l'arrêté royal du 3 octobre 1975. Il résulterait suffisamment clairement de la question préjudicielle que c'est l'article 44, § 1er, de la loi de 1976 qui fait l'objet de la saisine de la Cour.

A.5.2. D'après le secrétaire communal, la différence de traitement qui pourrait être trouvée concerne le transfert des quotes-parts indivises d'un bien situé sur le territoire de plusieurs communes entre, d'une part, les communes qui reprennent les droits des sections de commune qui ont été supprimées en 1961 et, d'autre part, les communes qui reçoivent une partie du territoire d'une commune à la suite de la fusion des communes opérée en 1976. Cette différence serait justifiée par le fait qu'en 1961, les sections de commune ont été intégrées dans une commune, tandis que l'opération de fusion des communes impliquait le démantèlement du patrimoine de la commune modifiée. Or, le démantèlement du patrimoine des communes relèverait, comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi de 1976, du pouvoir du législateur en vertu de l'actuel article 7 de la Constitution.

A.5.3. Le secrétaire communal soutient encore qu'en tout état de cause, seules les communes étaient signataires des conventions de 1952. Dès lors, le raisonnement développé par la ville d'Arlon selon lequel seules les sections de commune de Fouches et de Sampont auraient justifié l'octroi à la commune de Hachy des droits indivis sur l'ancienne « Gruerie d'Arlon » manquerait en droit et ne pourrait être suivi.

A.5.4. Fernand Lafalize relève enfin qu'à l'heure actuelle, la plupart des communes intéressées ne distribuent plus de bois de chauffage et le nombre des usagers repris sur une liste datée de 1951 ne correspond plus à la réalité des demandes de bois de chauffage même dans les quelques communes qui distribuent encore des cordes de bois à ceux qui en font la demande. La modification des limites des communes n'aurait dès lors pas porté atteinte de manière disproportionnée à la répartition des produits de l'ancienne « Gruerie d'Arlon » telle qu'instaurée vingt-cinq années auparavant.

A.6.1. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes devant le juge *a quo* ainsi que la commune de Léglise soutiennent que la seule lecture de la question préjudicielle suffit à y répondre. Elles relèvent en effet que, s'il n'y a pas de transfert de droits lors de la fusion des communes opérée par la loi de 1976, c'est parce que l'abolition des sections opérée par la loi de 1961 a d'ores et déjà transféré les droits aux communes absorbantes, droits qui ne peuvent être transférés aux nouvelles communes issues de la fusion.

A.6.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* et la commune de Léglise poursuivent en indiquant que, indépendamment des considérations émises par le juge *a quo*, il y aurait lieu de constater que les droits litigieux sont par essence des droits attachés aux habitants d'un territoire déterminé. Ni la convention de 1952, ni la loi de 1961, ni celle de 1976 n'auraient eu pour ambition de changer cette nature et n'auraient pu le faire.

Si la thèse de la commune de Habay-la-Neuve devait être suivie, l'effet donné aux lois en question constituerait une violation flagrante des normes consacrant le droit de propriété, à savoir l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est indiqué que les habitants ont bénéficié des droits d'usage de la forêt d'Anlier et par le fait de la loi de 1976, du jour au lendemain, ils s'en sont trouvés totalement privés. Or, les droits d'usage des habitants des territoires concernés tombent dans le champ d'application du Premier Protocole additionnel. Les citoyens floués devraient donc pouvoir se prévaloir directement de la jurisprudence de la Cour et de la garantie qui leur est offerte. Ce n'est qu'en considérant, comme le soutiennent les parties requérantes devant le juge *a quo* ainsi que la commune de Léglise, que ces lois n'ont pu porter atteinte à l'essence des droits des habitants des sections litigieuses que le respect des biens garanti par le Premier Protocole additionnel se trouverait sauvegardé.



A.6.3. Le raisonnement adopté par le juge *a quo* ne pourrait être suivi car il implique une dénaturation profonde des droits d'usage. Les droits litigieux seraient, en effet, toujours demeurés des droits consacrés au profit des habitants d'un territoire particulier. Les parties concluantes contestent la qualification de la loi de 1952 de loi matérielle; ce ne serait qu'après la fusion des communes et contre les indications du gouverneur du Luxembourg que les parties défenderesses devant le juge *a quo* auraient cru pouvoir remettre en question la répartition des droits en vue de s'approprier la part du lion des recettes de l'ancienne « Gruerie d'Arlon ». Il résulterait de ce qui précède qu'au vu du rattachement administratif actuel, seules les communes de Léglise et d'Arlon, parce que pures représentantes des territoires de Behême, Louftémont, Vlessart, Fouches et Sampont et de leurs habitants, seraient habilitées à recueillir les fruits des droits litigieux. Il y aurait donc lieu, pour la Cour, de dire pour droit que les normes au sujet desquelles la question de la compatibilité avec la Constitution est soulevée sont sans incidence sur les règlements des litiges dès lors que les droits d'usage litigieux seraient toujours restés attachés aux territoires des anciennes sections de Behême, Louftémont, Vlessart, Fouches et Sampont.

- B -

B.1. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 44 de la loi du 29 juin 1976 « modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de pensions du personnel communal et assimilé et réglant certaines conséquences des fusions, annexions et rectifications des limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975 », ainsi que de l'arrêté royal du 3 octobre 1975 « réglant certaines modalités et conséquences des fusions de communes et modifications de limites réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 », interprétés comme ayant pour effet que le transfert d'une partie de territoire, et notamment une ancienne section de commune, ne donne pas lieu au transfert, au profit de la commune « absorbante », des droits de propriété et de propriété indivise acquis antérieurement par cette section de commune.

Le juge *a quo* compare les dispositions précitées à l'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, interprété par la loi du 24 mars 1972 interprétative de l'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, qui prévoit que le transfert d'une partie de territoire représentant une ancienne section de commune donne lieu au transfert, au

profit de la commune absorbante, des droits de propriété et de propriété indivise acquis antérieurement par cette partie de territoire-section de commune.

B.2. L'article 44 de la loi du 29 juin 1976 précitée dispose :

« § 1er. Par dérogation à l'article 152 de la loi communale, le rattachement d'une fraction du territoire d'une commune à une autre commune ne donne pas lieu à partage de patrimoine.

§ 2. Les biens immeubles, tant du domaine public que du domaine privé, situés sur le territoire rattaché et appartenant à la commune dont ce territoire faisait précédemment partie, sont transférés de plein droit et sans indemnité à la commune sur le territoire de laquelle ils sont désormais situés. Ce transfert de propriété emporte celui des droits et obligations attachés aux biens transférés.

§ 3. Lorsqu'un bien immeuble, qu'il soit ou non situé sur le territoire rattaché, est indispensable à l'exploitation d'un service public dont l'activité s'étend à l'ensemble ou à une partie de la commune démembrée, les communes intéressées s'entendent sur l'utilisation commune de ce bien.

[...] ».

L'article 15 de l'arrêté royal du 3 octobre 1975 réglant certaines modalités et conséquences des fusions de communes et modifications de limites réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 (*Moniteur belge*, 15 octobre 1975), ratifié par l'article 1er, 2°, de la loi du 30 décembre 1975 « portant : 1° ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites; 2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes » (*Moniteur belge*, 23 janvier 1976), dispose :

« Les nouvelles communes créées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 succèdent à tous les biens, droits, charges et obligations des anciennes communes dont elles se composent ».

L'article 93 de la loi du 14 février 1961 dispose :

« Les sections de communes sont supprimées.

[...] ».

Cette disposition a été interprétée par l'article 1er de la loi du 24 mars 1972, qui dispose :

« L'article 93 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier est interprété en ce sens qu'il a eu pour effet de transférer aux communes les droits de propriété qui appartenaient à leurs sections ».

B.3.1. Dans leurs mémoire et mémoire en réponse, la ville d'Arlon, la commune de Léglise ainsi que plusieurs de leurs habitants contestent l'interprétation donnée par le juge *a quo* aux dispositions en cause, en particulier quant aux effets que celles-ci ont pu produire sur les droits des habitants des communes concernées par ces dispositions.

A l'estime des parties demanderesses devant le juge *a quo*, le droit d'usage est « une servitude réelle établie en faveur d'une ou de plusieurs ou de l'universalité des habitants d'une communauté qui se perpétue indéfiniment pour les membres, quels qu'ils soient, de la communauté qui se succèdent dans l'occupation des fonds dominants ». Les communes concernées par ce droit d'usage ne seraient titulaires du droit que dans l'unique mesure où elles représentent les usagers lorsque ce droit est mis en question, sans que ce droit fasse partie de leur patrimoine.

Les conventions conclues le 12 septembre 1952 entre l'Etat belge et lesdites communes n'auraient donc eu pour effet que de remplacer les droits d'usage par un droit de propriété collective au profit des usagers et non pas un droit de propriété indivis au profit des communes signataires. La loi domaniale du 26 juillet 1952, qui, en son article 7, habilitait le Gouvernement à conclure avec les communes concernées les conventions précitées, ne pouvait constituer, à l'estime des parties requérantes devant le juge *a quo*, qu'un acte de pure tutelle ne pouvant pas porter atteinte aux droits subjectifs des usagers.

Se fondant sur cette interprétation, les parties requérantes devant le juge *a quo* concluent que la suppression des sections de commune opérée par l'article 93 de la loi du 14 février 1961 n'a eu aucune incidence sur les droits civils reconnus aux habitants par les conventions du 12 septembre 1952.

De même, l'article 44 de la loi du 29 juin 1976 n'aurait eu aucune conséquence sur le maintien des droits de propriété collective au profit des usagers rattachés aux territoires concernés et des habitants qui en sont les bénéficiaires.

B.3.2. Contrairement à ce que les parties intervenantes soutiennent, le juge *a quo* considère que la loi domaniale du 26 juillet 1952 est non pas un acte de pure tutelle, mais une loi matérielle qui a octroyé des droits aux communes et sections de commune qui ont pu bénéficier du nouveau régime élaboré, lequel impliquait clairement la suppression des droits d'usage. Les communes et sections de commune sont donc devenues titulaires de droits de copropriété sur la forêt d'Anlier.

D'après le juge *a quo* également, les communes qui ont absorbé les sections de commune disposant d'un droit de copropriété sur la forêt d'Anlier, sont elles-mêmes devenues titulaires de ce droit, du fait de la suppression de ces sections par la loi du 14 février 1961.

B.3.3. Quant à l'article 44 de la loi du 29 juin 1976 en cause, le juge *a quo* l'interprète comme ayant permis aux communes qui ont acquis de sections un droit de copropriété indivise sur la forêt d'Anlier, de rester titulaires de ce droit après la fusion, malgré le transfert desdites sections vers une autre commune. Le juge *a quo* considère qu'ainsi interprété, l'article 44 précité créerait une différence de traitement entre communes du fait que la loi du 14 février 1961 a fait en sorte qu'une commune qui absorbait une section de commune recevait avec cette section les droits indivis dont elle disposait dans la forêt d'Anlier en exécution de la convention de 1952, tandis que les lois de 1975 et 1976 ont eu pour conséquence qu'une autre commune qui se voyait rattacher le territoire d'une ancienne section de commune ne recevrait pas les droits indivis dont cette section disposait dans la forêt d'Anlier en exécution de la convention de 1952.

B.3.4. C'est en règle au juge *a quo* qu'il appartient d'interpréter les normes qui sont applicables au litige qui lui est soumis.

La Cour examinera, en conséquence, l'article 44 de la loi du 29 juin 1976 dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo*.

B.4.1.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 14 février 1961 que le législateur a eu « pour but de réorganiser les communes sur le plan territorial, afin d'éliminer les petites communes non-viables qui constituent une plaie dans notre organisation administrative actuelle, et de réaliser des regroupements rendus obligatoires par des circonstances de fait ou de nécessité économique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1959-1960, n° 649/1, p. 42).

Pour atteindre ce but général, le législateur a supprimé les sections de commune. Il a estimé que le maintien de ces sections s'opposait à l'esprit de solidarité qui doit régner entre les habitants d'une commune et créerait des situations « inextricables et même absurdes » en cas de fusion des communes à sections (*ibid.*, p. 44). Le législateur a donc voulu, par cette mesure, supprimer des discriminations entre les habitants (*Doc. parl.*, Chambre, 1959-1960, n° 649/29, p. 54, et *Doc. parl.*, Sénat, 1960-1961, n° 108, p. 18).

B.4.1.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi interprétative du 24 mars 1972 que le législateur a voulu préciser la portée et les effets de la suppression des sections de commune. Il a distingué, à cette fin, le problème du droit de propriété et du droit de jouissance, d'une part, et le problème des droits d'usage, d'autre part. Le législateur a confirmé son souci d'éviter les discriminations entre les habitants d'une commune. Il a rappelé que l'effet de la suppression des sections de commune a été de transférer à la commune le droit de propriété et le droit de jouissance sur les biens communaux de la section de commune. Il s'est opposé dès lors à une renaissance de ces sections sous forme de sociétés coopératives (*Doc. parl.*, Chambre, 1968-1969, n° 468/3, p. 10) et a entendu raisonner en termes de droit public : « la loi peut donc supprimer la section et régler la dévolution des biens de l'organisme supprimé comme il lui convient » (*ibid.*, p. 14).

B.4.2. Les motifs qui ont guidé l'adoption de l'article 44 de la loi du 29 juin 1976 sont exposés comme suit dans les travaux préparatoires :

« Le Ministre a répondu qu'il aurait été bien plus facile d'appliquer l'article 152 de la loi communale. Dans l'intérêt des communes, et afin d'éviter d'interminables discussions, une

solution radicale, telle qu'elle est proposée à l'article 43 [devenu l'article 44] semble préférable, d'autant plus qu'il s'agit d'une opération globale.

En fait, l'article 152 est plutôt destiné à régler les transferts entre deux communes.

[...] En fait, il ne s'agit pas d'expropriations, mais d'une nouvelle redistribution en vertu de la loi.

Il a ensuite été donné connaissance à la commission d'un avis détaillé présenté au Ministre par certains juristes consultés par lui au sujet de la constitutionnalité de l'article 43 :

‘ [...]

L'existence des communes n'est constitutionnellement garantie que d'une façon générale; c'est le législateur qui dispose aussi bien de l'existence individuelle de chaque commune que de l'étendue de son territoire (art. 3).

Lorsque le législateur fait usage de son pouvoir constitutionnel de démembrer une commune et de régler le partage des biens, publics et privés, que ce démembrement nécessite, la notion d'expropriation reste complètement étrangère à cette opération.

En effet, il ne s'agit là aucunement d'une privation de propriété pour cause d'utilité publique dans le sens de l'article 11 de la Constitution.

Le fait que le législateur puisse faire disparaître une commune entière avec tous ses biens, sans être constitutionnellement tenu à accorder une indemnisation quelconque, est la preuve la plus convaincante de cette thèse.

Le législateur agit dans tous ces cas en vertu de son pouvoir constitutionnel souverain de déterminer les divisions territoriales du pays.

[...]

C'est toujours la même thèse, mais étayée de façon un peu différente, qu'on retrouve dans les considérations suivantes qui ont été accueillies par trois commissaires nommés dans un cas d'espèce en vertu de l'article 151 de la loi communale :

‘ La commune amputée ne peut tenir le raisonnement du particulier de qui un pouvoir public exproprie la maison où il est en train de réaliser une fortune. Ce particulier a, en effet, le droit de se plaindre que l'acte du pouvoir le prive d'avantages tout à fait légitimes, lui enlève son activité économique parfaitement légale, l'arrête dans son progrès vers le bien-être. Mais une commune ? Existe-t-elle pour réaliser une fortune, pour faire commerce, pour gagner des millions ? En aucune façon. Elle existe pour les habitants dans un intérêt général, dont le seul juge est le pouvoir législatif. [...] ’.

Nous sommes en droit de conclure que le législateur, en édictant les articles 151 et 152 de la loi communale, s'est basé sur l'article 3 de la Constitution et non sur l'article 11. Il est complètement libre de s'écarter des règles arrêtées auxdits article 151 et 152.

Ce faisant, il n'est tenu que par les exigences de l'intérêt général, d'une part, et celles de l'équité, d'autre part. Il lui revient de mettre ces exigences en balance.

[...]

Cette argumentation vaut aussi pour la propriété des biens privés, dont la nature n'est pas foncièrement différente de celle de la propriété des biens publics, ' parce que tous les biens de toutes les personnes publiques sont, directement ou indirectement, affectés aux services publics ou à l'utilité publique ' (A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, p. 357).

C'est donc en réalité le législateur qui dispose souverainement de l'affectation de tous ces biens » (*Doc. parl.*, Chambre, 1975-1976, n° 782/15, pp. 71 à 74).

B.5. Pour vérifier le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il n'est pas pertinent de comparer entre elles deux législations qui étaient applicables à des moments différents. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de poursuivre un objectif différent de celui qu'il poursuivait antérieurement et d'adopter des dispositions de nature à le réaliser. La seule circonstance que le législateur ait pris une mesure différente de celle qu'il avait adoptée antérieurement n'établit en soi aucune discrimination.

Ainsi le législateur a pu légitimement considérer qu'en application de l'article 7 de la Constitution, dans le cadre de l'opération généralisée de fusion des communes qu'il entendait poursuivre et compte tenu de l'ampleur d'une telle opération, il convenait de déroger aux règles traditionnelles de dévolution du patrimoine communal et d'attacher à cette opération de fusion, des effets particuliers.

La distinction relevée par le juge *a quo* dans sa question, qui résulte de l'application de l'article 44 de la loi du 29 juin 1976, ainsi que de l'arrêté royal du 3 octobre 1975, tels qu'il les a interprétés, n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Le propre d'une nouvelle législation est d'établir une distinction entre les personnes relevant du champ

d'application de l'ancienne législation (loi de 1961) et les personnes relevant de la législation ultérieure (loi de 1976).

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



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 44 de la loi du 29 juin 1976 « modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de pensions du personnel communal et assimilé et réglant certaines conséquences des fusions, annexions et rectifications des limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975 », ainsi que l'article 15 de l'arrêté royal du 3 octobre 1975 « réglant certaines modalités et conséquences des fusions de communes et modifications de limites réalisées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 », ratifié par la loi du 30 décembre 1975, interprétés comme ayant pour effet que le transfert d'une partie de territoire, et notamment une ancienne section de commune, ne donne pas lieu au transfert, au profit de la commune « absorbante », des droits de propriété et de propriété indivise acquis antérieurement par cette section de commune, 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, à l'audience publique du 13 mars 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior