



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 89/2025
du 19 juin 2025
Numéro du rôle : 8209**

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 54 et 59 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 Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée de la juge Joséphine Moerman, faisant fonction de présidente, du juge Thierry Giet, faisant fonction de président, et des juges Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par la juge Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 24 avril 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 mai 2024, le Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Bruges, a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 54 et 59 du décret flamand du 24 février 2017 relatif à l'expropriation d'utilité publique (publié au *Moniteur belge* du 25 avril 2017), lus en combinaison, violent-ils les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce qu'ils traitent de la même manière, d'une part, la catégorie des personnes qui sont confrontées à un jugement sur la légalité de la décision d'expropriation et, d'autre part, la catégorie des personnes qui sont confrontées à un jugement sur l'indemnité de l'expropriation, et qu'ils traitent donc de la même manière des personnes qui se trouvent dans des situations différentes ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Novus », assistée et représentée par Me Stijn Verbist et Me Gaël Bedert, avocats au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Patrick van der Straten, avocat au barreau d'Anvers.

La SA « Novus » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par un arrêté ministériel flamand du 27 janvier 2011 est approuvé le plan particulier d'aménagement (ci-après : le PPA), intitulé « Groenestraat », de la commune de Zedelgem. Ce PPA comprend un plan de la situation existante, un plan d'affectation accompagné des prescriptions urbanistiques y afférentes, ainsi qu'un plan d'expropriation. Le même arrêté ministériel, reconnaissant la nécessité de l'expropriation pour cause d'utilité publique, confère également à la commune de Zedelgem et à la « West-Vlaamse Intercommunale » (ci-après : la WVI), qui est la première partie intimée devant la juridiction *a quo*, une autorisation d'exproprier les biens immeubles désignés dans le plan d'expropriation. Dans le cadre de cette autorisation, la WVI entreprend ensuite, en vain, plusieurs tentatives pour acquérir la pleine propriété des terrains, tant à l'amiable que par la voie judiciaire.

Entre-temps, la SA « Novus », partie appelante devant la juridiction *a quo*, se porte toutefois acquéreuse, le 5 juillet 2012, soit après l'établissement du PPA, d'une part indivise des parcelles relevant dudit plan et devient donc copropriétaire des parcelles visées par la WVI.

Faute d'acquisition amiable des biens immeubles désignés, une nouvelle procédure judiciaire d'expropriation est introduite en 2018.

Les 6 et 7 juin 2019, la WVI introduit, à l'égard notamment de la SA « Novus », une procédure judiciaire d'expropriation devant le Juge de paix du canton de Torhout. Celui-ci déclare, par jugement du 3 décembre 2019, que l'expropriation est légale. Ce jugement, après appel des parties expropriées contre cette déclaration de légalité, est confirmé le 28 octobre 2020 par le Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Bruges, qui renvoie l'affaire devant le Juge de paix du canton de Torhout aux fins de fixer l'indemnité d'expropriation définitive.

Par jugement du 2 novembre 2022, ladite indemnité d'expropriation définitive est établie. Ce jugement du Juge de paix est notifié le 3 novembre 2022 par pli judiciaire. Le 4 novembre 2022, la notification est reçue à l'adresse du conseil de la SA « Novus », où celle-ci a fait éléction de domicile.

Le 23 janvier 2023, la SA « Novus » interjette appel du jugement précité en déposant une requête au greffe du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Bruges.

Une discussion au sujet de la recevabilité de l'appel s'ensuit devant la juridiction *a quo*. Cette dernière estime que le dépôt de la requête d'appel, le 23 janvier 2023, est tardif parce qu'à ce moment-là, le délai de recours d'un mois à partir de la notification par pli judiciaire, prévu à l'article 59 du décret flamand du 24 février 2017 « relatif

à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après : le décret du 24 février 2017) *juncto* l'article 1051 du Code judiciaire, a déjà expiré.

La SA « Novus » remet en cause la constitutionnalité de l'article 59 du décret du 24 février 2017, au motif qu'il instaurerait un délai de recours d'une brièveté injustifiée à l'égard des jugements fixant l'indemnité d'expropriation définitive. Elle demande à la juridiction *a quo* de poser à la Cour une question préjudicielle à ce sujet.

La juridiction *a quo* constate que le décret du 24 février 2017 fixe un seul et même délai de recours, à calculer à partir de la date de notification, contre les jugements relatifs à la légalité d'une expropriation d'une part (article 54) et relatifs à l'indemnité d'expropriation définitive d'autre part (article 59), alors qu'il s'agit, selon la juridiction *a quo*, de deux situations différentes, ce qui l'amène à poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. La partie appelante devant la juridiction *a quo* soutient que les catégories de personnes mentionnées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables. Elle estime qu'il existe une différence objective entre les deux catégories de personnes visées aux articles 54 et 59 du décret du 24 février 2017.

Le justiciable exproprié désireux de contester un jugement relatif à la légalité de l'expropriation se trouve dans une situation d'insécurité juridique aussi longtemps que la légalité de l'expropriation n'a pas été tranchée, alors que le justiciable exproprié désireux d'interjeter appel d'un jugement relatif à l'indemnité d'expropriation définitive a déjà des certitudes quant au statut de propriété et a en outre déjà été indemnisé, de sorte qu'il n'est plus en situation d'insécurité juridique.

A.2. La partie appelante devant la juridiction *a quo* estime que l'absence d'un critère de distinction, à savoir qu'il s'agit chaque fois du même délai de recours avec comme point de départ la notification par pli judiciaire, va à l'encontre de la *ratio legis* d'un délai de recours abrégé pour les jugements relatifs à la légalité d'une expropriation, compte tenu de la nécessité d'obtenir rapidement des certitudes quant à cette légalité, alors que la même *ratio legis* n'existe pas pour les jugements relatifs à l'indemnité d'expropriation. À cet égard, la partie appelante devant la juridiction *a quo* se réfère tout d'abord à la loi du 17 avril 1835 « sur l'expropriation pour cause d'utilité publique », qui opère, elle, une distinction entre ces deux catégories de personnes en ce qui concerne le point de départ du délai de recours. Elle se réfère ensuite à l'arrêt de la Cour n° 76/2013 du 30 mai 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.076) pour étayer la distinction opérée entre les deux catégories de personnes quant au délai et à son point de départ. Enfin, elle souligne encore que la note conceptuelle du Gouvernement flamand relative au décret du 24 février 2017 fait seulement état de la nécessité de parvenir plus rapidement à une décision sur la légalité de l'expropriation, et que, pour le reste, ledit délai abrégé n'est abordé que très sommairement dans les travaux préparatoires.

Elle conclut que le critère consistant à appliquer un seul et même délai de recours n'est effectif que pour l'une des deux catégories de personnes.

A.3. Enfin, la partie appelante devant la juridiction *a quo* estime qu'il n'existe aucun lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Au moment de statuer sur l'indemnité d'expropriation définitive, toute la clarté a déjà été faite sur la légalité de l'expropriation. Dès lors que l'article 54 du décret du 24 février 2017 permet déjà de renforcer la sécurité juridique concernant la légalité de l'expropriation en apportant plus rapidement de la clarté sur cette légalité, la mesure par laquelle le jugement relatif à l'indemnité d'expropriation définitive fait lui aussi l'objet d'une notification par pli judiciaire constituant le point de départ du délai de recours n'est ni nécessaire ni adéquate. Cette mesure n'a pas pour effet de renforcer la sécurité juridique, mais elle limite plutôt le droit d'accès au juge.

A.4.1. Le Gouvernement flamand estime, à titre principal, que la question préjudicielle manque en fait, parce que le délai de droit commun de 30 jours auquel il est fait référence vaut pour toutes les affaires civiles et commerciales, excepté celles pour lesquelles sont prévues des exceptions explicites pour des motifs particuliers. Il n'est par conséquent aucunement question du délai de recours abrégé auquel la juridiction *a quo* renvoie dans sa motivation. Celle-ci soumet à la Cour les articles 54 et 59 du décret du 24 février 2017, dans lesquels est prévu le délai d'appel, sans faire porter la question préjudicielle sur le point de départ proprement dit du délai de recours. Le Gouvernement flamand soutient que, par sa question, la juridiction *a quo* vise donc uniquement la durée identique du délai de recours. Par conséquent, la Cour ne peut examiner au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que la compatibilité du délai de recours en tant que tel et non son point de départ. En ce que ce dernier aurait en réalité pour conséquence un délai de recours abrégé pour les jugements relatifs à l'indemnité d'expropriation, le Gouvernement flamand considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative, dès lors qu'elle manque en fait.

A.4.2. La partie appelante devant la juridiction *a quo* estime qu'il est clair que, par « délai de recours abrégé », la juridiction *a quo* entendait que celui-ci prend cours à partir de la notification par pli judiciaire et non qu'il est question d'un délai plus court que le délai de recours de droit commun d'un mois. Elle maintient que la juridiction *a quo* souhaite savoir si le fait que tant l'article 54 que l'article 59 du décret du 24 février 2017 font déjà commencer le délai à partir de la notification du jugement par pli judiciaire, et non à partir de la signification, constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.5. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que les personnes relevant des catégories mentionnées dans la question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations différentes, mais identiques. Les différentes catégories de personnes ne sont pas identifiées de manière claire et univoque. Il n'y a qu'une seule catégorie de personnes, à savoir les personnes qui sont confrontées à une procédure d'expropriation, à laquelle s'applique le délai de recours d'un mois. C'est ce qui ressort de l'objectif des articles 54 et 59 du décret du 24 février 2017, qui consiste à procurer une sécurité juridique en apportant de la clarté quant à la question de savoir si une partie au procès peut ou non acquiescer à un jugement obtenu en première instance dans le cadre d'une procédure d'expropriation. Il soutient que le critère pertinent pour apprécier si l'on est en présence de personnes se trouvant dans des situations identiques ou différentes n'est pas défini par l'objet du jugement rendu en première instance, mais par la question de savoir si un jugement a été rendu en première instance et si un délai de recours de droit commun était ouvert contre celui-ci.

A.6. À titre infiniment subsidiaire, le Gouvernement flamand allègue que, même si la Cour admettait qu'il est question de catégories différentes de personnes se trouvant dans des situations différentes, l'identité de traitement est raisonnablement justifiée. Il affirme que l'objectif des dispositions en cause est axé sur la bonne administration de la justice et la lutte contre les risques d'insécurité juridique. Il n'y a discrimination, selon lui, que si l'identité de traitement s'accompagne d'une restriction disproportionnée au droit d'accès au juge.

Le Gouvernement flamand soutient tout d'abord que ce droit peut être soumis à des conditions de recevabilité. Il ajoute que les dispositions en cause ne produisent pas d'effets disproportionnés pour les justiciables qui souhaiteraient interjeter appel. Le fait que le législateur décréteil n'ait fourni aucune justification particulière à cet égard lors des travaux préparatoires ne suffit pas pour considérer que les dispositions en cause constituent une mesure disproportionnée. Le Gouvernement flamand soutient en outre que le fait que le délai prenne cours à partir de la notification par pli judiciaire doit être réputé connu des parties intéressées et de leurs conseils. Ce délai n'est pas excessif, difficile ou impossible, surtout lorsqu'il est fait élection de domicile chez les conseils. Il conclut que le régime de délais s'inscrit dans le cadre de l'objectif du législateur décréteil consistant à aboutir à un déroulement uniforme, rapide et efficace de la procédure et du règlement du litige, et qu'il existe donc un lien raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 54 et 59 du décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après : le décret du 24 février 2017).

B.2.1. L'article 54 du décret du 24 février 2017 dispose :

« § 1er. Un appel contre le jugement dans lequel le juge de paix statue, en application de l'article 50, § 1er, sur la légalité de la décision d'expropriation définitive, ne peut être interjeté auprès du tribunal de première instance que dans les cas suivants :

1° si le juge de paix estime que l'expropriation est illégale et la refuse : par l'instance expropriante;

2° si le juge de paix estime que l'expropriation est légale et l'autorise : par chaque partie qui a contesté la légalité.

§ 2. L'appel est interjeté sous peine d'irrecevabilité dans le délai fixé à l'article 1051 du Code judiciaire, à compter de la notification visée à l'article 50, § 1er, alinéa 2.

§ 3. L'appel suspend le caractère exécutoire du jugement contesté ».

L'article 59 du même décret dispose :

« § 1er. Un appel contre le jugement dans lequel le juge de paix statue, en application de l'article 58, § 1er, sur l'indemnité d'expropriation définitive, peut être institué auprès du tribunal de première instance.

§ 2. L'appel est interjeté sous peine d'irrecevabilité dans le délai fixé à l'article 1051 du Code judiciaire, à compter de la notification visée à l'article 58, § 1er, alinéa 2.

§ 3. L'appel suspend le caractère exécutoire du jugement contesté ».

Les articles précités règlent en particulier l'appel contre les jugements du juge de paix relatifs à la légalité de l'expropriation d'une part et relatifs à l'indemnité d'expropriation définitive d'autre part.

B.2.2. Ces dispositions font partie d'une procédure d'expropriation globale, établie par le décret du 24 février 2017, pour toutes les expropriations en Région flamande. La procédure

judiciaire d'expropriation prévue par ce décret consiste pour l'essentiel en une procédure continuée se déroulant par phases, au cours de laquelle sont d'abord tranchées définitivement les contestations relatives à la légalité de l'expropriation, avant que le juge de paix puisse se prononcer sur l'indemnité d'expropriation définitive et que les contestations relatives à cette indemnité puissent être introduites en appel.

Cette première phase judiciaire, y compris l'appel, porte uniquement sur la légalité de l'expropriation, et donc sur le transfert de propriété à proprement parler, alors que la seconde phase judiciaire, y compris l'appel également, porte sur le montant de l'indemnisation pour ce transfert de propriété.

B.2.3. L'objectif au centre du décret du 24 février 2017 consiste notamment à simplifier et à accélérer les procédures ainsi qu'à renforcer la sécurité juridique pour toutes les parties intéressées (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 991/1, p. 5). Le législateur décréte entendait en particulier aboutir à des décisions plus rapides sur la légalité des expropriations (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 991/3, p. 4).

B.3. Il ressort des faits du litige au fond et des motifs de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* demande en substance à la Cour si l'article 59, § 2, du décret du 24 février 2017 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition soumet la catégorie des personnes qui sont confrontées à un jugement sur l'indemnité d'expropriation définitive à un régime de délais pour interjeter appel qui est identique au régime de délais prévu à l'article 54, § 2, du même décret, auquel est soumise la catégorie des personnes confrontées à un jugement sur la légalité de l'expropriation pour introduire un appel.

La Cour limite dès lors son examen de la question préjudicielle à cette comparaison.

B.4. Le principe d'égalité et de non-discrimination 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des

catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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.

B.5. Les personnes qui sont confrontées à un jugement relatif à la légalité de l'expropriation (première phase judiciaire) et celles qui sont confrontées à un jugement relatif à l'indemnité d'expropriation définitive (seconde phase judiciaire) ne se trouvent pas, au regard de l'objectif cité en B.2.3, dans des situations qui sont à ce point différentes que le législateur décréteil ne pouvait pas les traiter de manière identique. Les personnes relevant de ces deux catégories se trouvent en effet dans des phases judiciaires qui font partie d'une seule et même procédure continuée d'expropriation, en exécution des conditions d'expropriation prévues à l'article 16 de la Constitution, qui sont indissociablement liées entre elles au titre de garanties contre l'intervention de l'autorité publique.

B.6. Le régime de délais en cause vise à limiter autant que possible la période d'incertitude relative au montant de l'indemnité d'expropriation définitive. Il ne permet pas, en effet, qu'une partie au procès puisse compromettre sans aucune limite temporelle le jugement relatif à cette indemnité. En subordonnant à un délai l'introduction d'un appel contre ce jugement, la disposition en cause s'inscrit dans l'objectif cité en B.2.3 du législateur décréteil consistant à accélérer les procédures et à renforcer la sécurité juridique. À la lumière de cet objectif, le législateur décréteil a pu raisonnablement considérer, eu égard notamment au caractère continué de la procédure judiciaire d'expropriation, que le régime de délais pour interjeter appel des jugements relatifs à l'indemnité d'expropriation définitive ne devait pas être différent du régime de délais établi pour interjeter appel des jugements relatifs à la légalité de l'expropriation. Il est en effet dans l'intérêt de toutes les parties à la procédure d'expropriation que l'insécurité juridique liée à l'introduction éventuelle d'un appel ne soit pas trop longue non seulement en ce qui concerne la légalité ou l'illégalité de l'expropriation établie par le juge de paix, mais

également en ce qui concerne le montant de l'indemnité d'expropriation fixée par ce même juge.

B.7. La Cour doit toutefois encore examiner si le régime de délais en cause ne produit pas des effets disproportionnés pour les justiciables.

B.8.1. Le délai de recours de 30 jours n'est, en tant que tel, pas de nature à ce qu'il soit impossible ou excessivement difficile pour les parties à la procédure d'expropriation, dans ce court laps de temps, non seulement de considérer s'il y a lieu d'introduire un appel, mais également de formuler leurs griefs contre le jugement établissant l'indemnité d'expropriation définitive. En effet, dès lors que la fixation de cette indemnité par le juge de paix a toujours lieu après un examen consultatif réalisé par un expert désigné par ce juge, lequel expert rédige un rapport à l'égard duquel les parties peuvent, avec l'assistance ou non d'un conseiller technique, formuler leurs observations (article 51, § 1er, alinéa 1er, 4°, du décret du 24 février 2017), et dès lors qu'une fois le rapport précité devenu définitif, les parties peuvent encore déposer des conclusions (article 57, alinéa 4, du même décret), les justiciables ont déjà eu la possibilité au cours de la procédure judiciaire d'expropriation de s'informer, de se faire assister et de développer leur point de vue et leurs griefs concernant le montant de l'indemnité d'expropriation définitive.

B.8.2. Par ailleurs, le point de départ du délai de recours en cause n'est, en tant que tel, pas non plus de nature à rendre impossible ou excessivement difficile l'utilisation de la voie de recours. Le fait que le destinataire d'une notification par pli judiciaire, si celle-ci ne peut être faite ni à personne ni au domicile conformément aux articles 33 à 35 et 39 du Code judiciaire, ne reçoive pas immédiatement une copie du jugement ne produit pas d'effets disproportionnés. La notification par pli judiciaire par le greffe offre en principe au destinataire, conformément à l'article 46 du Code judiciaire, des garanties suffisantes pour prendre connaissance, à bref délai et sans efforts démesurés, du jugement qui lui est adressé, si celui-ci ne lui est pas remis personnellement. En l'espèce, il convient également de tenir compte de ceci qu'outre la notification faite aux parties par pli judiciaire, l'article 58, § 1er, alinéa 2, du décret du

24 février 2017 prévoit également, le cas échéant, que l'avocat d'une partie à la procédure d'expropriation reçoive une notification du jugement par pli simple.

L'on peut de surcroît attendre des parties à la procédure d'expropriation, *a fortiori* de leurs avocats, qu'elles fassent preuve de la minutie nécessaire et qu'elles suivent avec la diligence requise la progression de la procédure d'expropriation en cours, en tenant compte notamment des délais d'ordre et des formalités concernant la procédure de fixation de l'indemnité d'expropriation définitive.

B.8.3. Par conséquent, le fait que le délai de recours ne comporte que 30 jours et prenne cours à partir de la notification du jugement par pli judiciaire par le greffe ne produit pas des effets disproportionnés pour l'accès au juge et les droits de la défense.

B.8.4. L'article 59, § 2, du décret du 24 février 2017 est dès lors compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 59, § 2, du décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 19 juin 2025.

Le greffier,

La présidente f.f.,

Frank Meersschaut

Joséphine Moerman