

CK.

CONSEIL D'ETAT . RAAD VAN STATE LEGISLATION . WETGEVING L - 1 -
21-12-1983
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 15.667/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Budget et l'Energie et par le Ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'Aménagement du territoire et de la Forêt pour la Région wallonne, le 1er août 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à la valorisation des terrils", et en ayant délibéré dans ses séances des 24 octobre, 21 novembre, 5 décembre et 12 décembre 1983, a donné le 12 décembre 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet de décret soumis à l'examen du Conseil d'Etat a un double objet.

D'une part, il vise, en ce qui concerne l'exploitation ou l'utilisation des terrils, à harmoniser les dispositions relatives au permis d'exploiter - qui font l'objet de l'arrêté royal du 9 mai 1976 modifiant le titre Ier, chapitre II, A, du Règlement général pour la protection du travail - et les dispositions relatives au permis de bâtir délivré conformément au chapitre Ier, titre II, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

L'article 4 du projet crée une autorisation unique.

D'autre part, le projet prévoit la mise hors commerce des terrils en raison du défaut d'exploitation de ceux-ci par leurs propriétaires. L'article 12 du projet organise le statut de ces biens en disposant que "les terrils hors commerce ne peuvent être vendus, cédés, loués, échangés ou faire l'objet de toute autre convention". Toute convention faite en violation (de cette interdiction) "est nulle de plein droit". En revanche, "le propriétaire de terril est déchargé de toute obligation y afférente".

I. L'article 1er, alinéa 1er, du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que "toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit

.../...

international". Il ne fait pas de distinction entre la propriété mobilière et la propriété immobilière.

L'alinéa 2 de l'article 1er de ce Protocole stipule toutefois qu'il n'est pas porté atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou amendes (1).

Comme le reconnaît l'avis de M. l'Avocat général VELU précédant l'arrêt de cassation du 23 septembre 1976 (Pas. 1977, I, p. 83), l'article 1er du Protocole additionnel ne définit pas de "notion autonome du droit de propriété". Il laisse entière compétence au pouvoir législatif national de régler l'exercice du droit de propriété dans l'intérêt général et au pouvoir exécutif national de mettre en oeuvre dans les limites fixées par la loi et également dans l'intérêt général, les restrictions éventuellement imposées au droit de propriété. Toutefois, la Cour européenne des droits

.../...

(1) Cette conception n'est pas éloignée de celle que se faisait la Cour de cassation de Belgique dès le XIXe siècle. Par deux arrêts en date des 28 octobre 1846 (Pas. 1848, I, 442) et 7 juillet 1848 (Pas. 1849, I, 25), la Cour suprême estimait que l'article 11 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que les autorités publiques, sans indemnité pour les particuliers, édictent, dans le cercle de leur compétence, les dispositions réglementaires réclamées par l'intérêt général, alors même que leur exécution nécessite une restriction à l'exercice d'un des attributs ordinaires de la propriété.

de l'homme a décidé, dans plusieurs arrêts, que serait incompatible avec les articles 14 de la Convention et l'1er du Protocole, une mesure de réglementation de la propriété contenant des distinctions qui, à la lumière des principes prévalant généralement dans les sociétés démocratiques, apparaîtrait comme "manquant de justification objective et raisonnable" ou comme n'impliquant pas "un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (1).

Il convient de rappeler également qu'aucune disposition de la Convention des droits de l'homme ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que ceux prévus à ladite Convention (article 17 de la Convention).

Parmi les restrictions au droit de propriété qui sont communément admises, figurent les servitudes d'utilité publique. On entend par là les charges imposées soit par la loi ou en vertu de la loi, soit, le cas échéant, par un décret ou en vertu d'un décret à des propriétés dans l'intérêt général (DEMBOUR, Dr. admin., n° 312).

.../...

(1) Cour européenne des droits de l'homme, arrêts du 23 juillet 1968 (Série A, p. 34, § 10); 27 octobre 1975 (Série A, pp. 19 à 22, § 43 à 49); 6 février 1976; deux arrêts (Série A, pp. 16 à 17, § 44 à 48, et Série A, pp. 16 à 18, § 38 à 42) et 8 juin 1976 (Série A, p. 42, § 102-103).

L'établissement d'une servitude d'utilité publique ne donne généralement pas droit à une indemnité au profit du propriétaire de l'immeuble grevé (DEMBOUR, ouvrage cité, n°s 323 et ss.). Il n'en est toutefois ainsi que parce qu'elle n'entraîne aucune privation du droit de propriété lui-même. On opère ainsi une distinction entre "l'arrachement complet" du droit de propriété ou la "simple altération" de celui-ci dans l'exercice de ce droit (MINNE-DORSIMONT et GREGOIRE, n° 12, Traité juridique et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique (1)).

Dans notre droit, sont "hors commerce" les choses qui ne sont pas susceptibles d'appropriation (2). Sont également "hors commerce" les choses susceptibles d'appropriation, mais qui échappent au droit de propriété en raison d'un obstacle légal (De Page, t. V, n° 542 B). Il convient toutefois de ne pas confondre "choses hors du commerce" et "biens inaliénables". Un bien inaliénable fait l'objet d'un droit de propriété

.../...

-
- (1) Dans un arrêt du 14 novembre 1966 (4ème ch., AACE 1966, p. 886 le Conseil d'Etat, section d'administration, fait une application de cette règle en constatant qu'en fixant les conditions auxquelles les demandes en autorisation de lotir peuvent être accueillies, l'autorité communale ne s'attribue pas la propriété des biens des lotisseurs éventuels. L'arrêt en déduit que pareille mesure administrative ne constitue dès lors pas une mesure d'expropriation au sens de l'article 11 de la Constitution.
- (2) Comme, par exemple, les choses communes, le nom patronymique, l'état ou la capacité des personnes, et en général tous les droits extrapatrimoniaux - De Page, t. V, n° 542 B, Traité élémentaire du droit civil belge.

alors qu'une chose hors du commerce y échappe (De Page, t. V, n° 900, p. 788) (1).

L'aliénabilité est un attribut essentiel du droit de propriété. Priver le propriétaire de cette faculté revient à le priver de la propriété (2).

Il n'apparaît pas des explications fournies au Conseil d'Etat que les restrictions imposées au droit de propriété par le projet répondent aux critères d'admissibilité définis par la Cour européenne des droits de l'homme (3). Le projet de l'Exécutif s'expose ainsi au risque d'illégalité et aux conséquences découlant de

.../...

-
- (1) Une chose peut n'être hors du commerce qu'en raison de son affectation; elle cesse d'être hors du commerce quand cette affectation finit régulièrement (Cass., 8 mars 1926, Pas. 1926, I, p. 283).
 - (2) Il s'agit de " ... presque une contradiction dans les termes. C'est comme si je disais : j'ai un droit, mais je ne l'ai pas" (De Page, t. V, n° 899).
 - (3) D'après l'arrêt du 12 septembre 1982 (J.T. 1983, p. 700), en "l'absence d'une expropriation formelle, c'est-à-dire d'un transfert de propriété, la Cour" (européenne des droits de l'homme) "s'estime tenue de regarder au-delà des apparences et d'analyser les réalités de la situation litigieuse (voy., mutatis mutandis, l'arrêt VAN DROOGENBROECK du 24 juin 1982). La Convention visant à protéger des droits "concrets et effectifs" (arrêt AIREY du 9 octobre 1979), il importe de rechercher si ladite situation n° 4 n'(équivaux) pas à une expropriation de fait ...".

Cet arrêt définit clairement le problème qui se pose également en l'occurrence.

l'éventuelle constatation de celle-ci par les juridictions.

En effet, lorsqu'un conflit existe entre une norme de droit international conventionnelle ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne et une norme de droit interne, le juge belge doit faire prévaloir la règle établie par le Traité (Cass. 27 mai 1971, Pas. 1971, I, 886, et les conclusions de M. le Procureur général GANSHOF van der MEERSCH et 14 janvier 1976, Pas. 1976, I, 538). Il en résulte que les juridictions belges, dans les limites de leurs compétences respectives, disposent d'un pouvoir de contrôle à l'égard des lois ou des règlements d'exception dérogeant à la Convention (avis de M. l'Avocat général VELU, précédant l'arrêt du 23 septembre 1976, Pas. 1977, I, 83). Le juge belge, en vertu de la règle précitée, aurait, en l'occurrence, à apprécier la conformité du décret à l'article 1er, alinéa 1er, du Protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme.

II. L'article 11 de la Constitution précise que "nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité".

Etant donné que l'article 11 de la Constitution est généralement invoqué à propos d'immeubles, il est important de déterminer si les terrils sont de nature mobilière ou immobilière.

.../...

Aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal du 21 mars 1975 relatif à la récupération des substances minérales dans les terrils (Moniteur belge du 11 avril 1975) (1), "les mesures générales pour réglementer, contrôler et/ou organiser la production, la fabrication, la préparation, la détention, la transformation, l'emploi, la répartition, l'achat, la vente, l'offre en vente, la livraison et le transport des substances minérales résultant de l'exploitation de terrils sont déterminées par le Ministre qui a les mines dans ses attributions. Celui-ci peut procéder ou faire procéder à la réquisition contre paiement des produits et matières pour les mettre à la disposition soit de l'Etat, soit des administrations ou des services publics, soit des personnes ou établissements privés et, moyennant rétribution, imposer aux personnes soumises à ces réquisitions, toutes obligations utiles pour leur exécution".

Mais aux termes de l'article 13 des lois coordonnées du 15 septembre 1919 sur les mines, minières et carrières, "sont meubles les matières extraites, les approvisionnements et autres objets mobiliers". Cet article s'applique certainement aux produits qui, extraits de la mine, sont vendus ou transportés à l'extérieur de celle-ci. En revanche, il ne semble pas pouvoir être invoqué lorsque la matière extraite, non seulement est déposée à la sortie de la mine à même le sol mais, sous l'effet d'un phénomène physique ou matériel, se solidarise avec celui-ci au point de se confondre avec la surface du sol elle-même (2). Les

.../...

-
- (1) Ledit arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, l'urgence ayant été invoquée.
- (2) Quand le droit parle d'immeubles par nature, il vise des choses qui, à l'état normal, sont immobiles, dont la fonction est d'être immobiles, sans égard au fait qu'elles pourraient être déplacées un jour par des événements ou des moyens extraordinaires (De Page, t. V, 618).

terrils forment des collines inséparables de la surface et comme celle-ci, soutiennent une végétation qui leur attribue la même présentation extérieure et les mêmes vertus. Il y a donc lieu de considérer le terril comme un immeuble par nature.

C'est donc à bon droit que l'article 13 du projet prévoit d'éventuelles expropriations pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnisation, sans doute juste et préalable. Ce n'est pas le lieu de se prononcer sur la légalité de l'arrêté royal du 21 mars 1975, dont l'article 2 prévoit des "réquisitions contre paiement".

Par contre, nulle indemnisation n'est prévue lorsqu'un terril est mis hors commerce. Dans l'esprit des auteurs du projet, la crainte de cette mesure devrait inciter le propriétaire à exploiter son bien (1).

III. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, le projet tendrait à soumettre les terrils à un régime comparable à celui des mines, dans lequel les propriétaires de la surface ne sont pas en mesure de s'opposer à l'exploitation du tréfonds par le concessionnaire de la mine; ils reçoivent une redevance fixée par l'acte de concession (articles 47 et suivants des lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées le 15 septembre 1919).

.../...

(1) L'exposé des motifs est très explicite à cet égard. Il s'agit non seulement "d'éviter les spéculations sur les matières minérales et énergétiques", mais aussi de "pénaliser le propriétaire qui ferait obstacle à l'exploitation de son terril en ne l'exploitant pas".

Il convient de souligner en premier lieu que le projet n'exprime que très imparfaitement les intentions de ses auteurs, telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'aucun article du projet ne prévoit qu'en cas de carence du propriétaire, l'exploitation du terril puisse être confiée à un tiers. A moins que le texte soit complété à cet égard, les mesures qui viendraient à être prises à telle fin manqueraient de fondement légal.

Aucun article du projet ne prévoyant qu'un tiers peut être autorisé à exploiter un terril, le projet ne règle pas davantage la nature et l'étendue de l'indemnité qui serait attribuée au propriétaire en pareille occurrence. Ce serait à tort que l'autorité croirait pouvoir contraindre le propriétaire à se contenter d'une redevance symbolique, sous prétexte que l'expropriation serait difficile à mettre en pratique pour des raisons budgétaires.

Inspiré de l'article 1er de l'arrêté royal du 21 mars 1975, l'article 1er du projet définit le terril comme le dépôt temporaire ou permanent - à l'exclusion de l'assiette du terrain - de substances minérales résultant de l'activité des mines de houille.

Il est impossible d'établir un rapprochement entre la définition contenue dans l'article 1er du projet et les articles 6 et 7 des lois sur les mines, minières et carrières, en vertu desquels une mine est un bien immeuble distinct de la surface. Dans l'état actuel du droit, on ne peut contester sérieusement que le terril soit un immeuble par nature et un immeuble de la surface,

faisant comme tel l'objet d'une propriété privative. La propriété des mines en revanche, est controversée (1); c'est pourquoi les propriétaires de la surface reçoivent non pas une juste indemnité avant que la mine soit concédée, mais seulement, en cours d'exploitation, une redevance fixée par l'acte de concession.

Dans les conditions où elles se présentent, la mise hors commerce des terrils et l'exploitation de ceux-ci par des tiers - dispositions qui forment les pièces maîtresses du projet - encourrent le grief d'inconstitutionnalité : ce grief tout comme celui de non-conformité à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, dispense d'une analyse détaillée des articles du projet.

(1) Pour les uns, les mines sont res nullius jusqu'à l'acte de concession. Pour les autres, l'article 552 du Code civil implique que le sous-sol est, avant la concession, un accessoire de la surface; ils reconnaissent dès lors au propriétaire du sol un droit de propriété sur les substances extraites lors des recherches (R.P.D.B., v° Mines, minières, carrières, n° 41).

La chambre était composée de

Messieurs	: P. TAPIE,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
	L. MATRAY,	section de législation,
Madame	: M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.