



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.356/4
du 6 janvier 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'modifiant et abrogeant différentes dispositions en matière
d'expropriations'

Le 24 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Ministre-Président, Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant et abrogeant différentes dispositions en matière d'expropriations'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 janvier 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 janvier 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'avant-projet de décret a pour objet d'apporter diverses modifications au décret de la Région wallonne du 22 novembre 2018 'relatif à la procédure d'expropriation'.

Il contient tout particulièrement des dispositions reflétant la volonté de la Communauté germanophone d'appliquer les chapitres II et III de ce décret dans sa sphère de compétences :

a) d'une part, en son article 5, il envisage d'insérer un article 6.1 dans le décret du 22 novembre 2018, destiné à indiquer que les dispositions du chapitre II de ce décret, qui régissent la procédure administrative à suivre en cas d'expropriation, « s'appliquent lorsque les autorités mentionnées à l'article 6¹ constatent que l'acquisition par expropriation est requise pour le développement de l'infrastructure ou pour la politique menée dans le cadre des compétences communautaires ou régionales dont l'exercice a été transféré à la Communauté germanophone en vertu de l'article 139 de la Constitution » ;

b) d'autre part, l'article 8 de l'avant-projet propose de modifier l'article 21 du décret du 22 novembre 2018 en vue de prévoir que, conformément à l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 29 avril 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes'², la procédure judiciaire organisée par le chapitre III du décret du 22 novembre 2018 s'applique en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé dans la région de langue allemande, sauf si l'expropriant est l'autorité fédérale ou une personne morale habilitée par ou en vertu de la loi fédérale à recourir à des expropriations.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ À savoir les autorités compétentes pour adopter un arrêté d'expropriation.

² L'avant-projet vise ainsi le décret de la Communauté germanophone qui a cet objet. Pour respecter fidèlement l'article 139 de la Constitution, qui prévoit que c'est d'un commun accord que la Communauté germanophone et la Région wallonne peuvent décider, chacune par décret, que la Communauté germanophone exerce, dans la région de langue allemande, des compétences de la Région wallonne, il convient de faire également état du décret de la Région wallonne du 6 mai 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes'.

2. Quant au fond, rien ne s'oppose à ce que la Communauté germanophone modifie le décret du 22 novembre 2018 pour prévoir que les chapitres II et III de ce dernier s'appliquent dans sa sphère de compétences.

En effet :

a) L'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', consacre le principe de la compétence de celle-ci pour déterminer les cas et les modalités d'expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies dans le cadre de la mise en œuvre de politiques menées dans des matières qui relèvent de sa sphère de compétences, qu'il s'agisse de matières ressortissant à la compétence des Communautés ou de matières pour lesquelles la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne.

À ce titre, la Communauté germanophone est compétente pour régler la procédure administrative à observer lorsqu'une expropriation est poursuivie dans le cadre de la mise en œuvre d'une de ces politiques.

Aussi, en tenant compte du fait que le chapitre II du décret du 22 novembre 2018, qui règle la procédure administrative à suivre en cas d'expropriation, a notamment vocation à s'appliquer à des expropriations poursuivies dans le cadre de la mise en œuvre de politiques menées dans diverses matières pour lesquelles, après l'entrée en vigueur de ce décret, sont entrées en vigueur des dispositions transférant à la Communauté germanophone l'exercice des compétences de la Région wallonne sur le territoire de la région de langue allemande³, rien ne s'oppose à ce que la Communauté germanophone décide à présent de modifier le décret du 22 novembre 2018 pour rendre les dispositions du chapitre II de celui-ci applicables à toutes les expropriations poursuivies dans le cadre de la mise en œuvre de politiques menées dans des matières, quelles qu'elles soient, qui relèvent de sa sphère de compétences.

³ Le décret du 22 novembre 2018 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019 (ceci en application de l'article 13, 1^o, de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 janvier 2019 'portant exécution du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation'). Plusieurs dispositions transférant à la Communauté germanophone l'exercice des compétences de la Région wallonne dans certaines matières sur le territoire de la région de langue allemande sont entrées en vigueur après le 1^{er} juillet 2019 : ainsi par exemple les dispositions qui ont transféré à la Communauté germanophone l'exercice, sur le territoire de la région de langue allemande, des compétences de la Région wallonne dans la matière de l'aménagement du territoire, visée à l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o à 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (article 7 du décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 et du décret de la Région wallonne du 6 mai 2019).

b) La procédure judiciaire propre à l'expropriation pour cause d'utilité publique fait l'objet, quant à elle, d'un régime particulier de répartition des compétences : l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 charge en effet les Régions de fixer la procédure judiciaire spécifiquement applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé sur leur territoire, à l'exception de la compétence fédérale de déterminer les cas dans lesquels et les modalités, y compris la procédure judiciaire, selon lesquelles il peut être recouru à l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'autorité fédérale et par les personnes morales habilitées par ou en vertu de la loi à recourir à des expropriations pour cause d'utilité publique.

Sous réserve de la compétence fédérale qui vient d'être indiquée, ce sont donc les Régions qui sont compétentes pour régler la procédure judiciaire propre aux expropriations pour cause d'utilité publique de biens situés sur leur territoire, y compris celles qui sont réalisées par des expropriants relevant d'autres niveaux de pouvoirs.

En ce qui concerne les biens situés sur son territoire, la Région wallonne a tout particulièrement mis en œuvre cette compétence en adoptant les dispositions qui figurent au chapitre III du décret du 22 novembre 2018.

Entre-temps, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 et du décret de la Région wallonne du 6 mai 2019, la Communauté germanophone a été chargée d'exercer, sur le territoire de la région de langue allemande, la compétence de la Région wallonne visée à l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dès lors, c'est, à présent, la Communauté germanophone qui est compétente pour régler la procédure judiciaire spécifiquement applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique de biens situés sur le territoire de la région de langue allemande, et ce quel que soit le pouvoir expropriant, à l'exception toutefois des hypothèses où l'expropriation est poursuivie par l'autorité fédérale ou par une personne morale habilitée par ou en vertu de la loi à recourir à des expropriations pour cause d'utilité publique.

Au moment de l'entrée en vigueur du décret du 22 novembre 2018, les décrets du 29 avril et du 6 mai 2019 n'étaient eux-mêmes pas encore en vigueur ⁴.

Aussi, en l'état, les dispositions du décret du 22 novembre 2018 qui sont relatives à la procédure judiciaire d'expropriation s'appliquent aussi bien à la région de langue allemande qu'à la région de langue française.

Par conséquent, une disposition par laquelle la Communauté germanophone, devenue compétente en la matière, indique, à l'article 21 du décret du 22 novembre 2018, que, conformément à l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des décrets du 29 avril et du 6 mai 2019, la procédure judiciaire organisée par le chapitre III du décret du 22 novembre 2018 s'applique en cas d'expropriation pour cause

⁴ Sur l'entrée en vigueur respective de ces trois décrets, voir la note de bas de page précédente.

d'utilité publique d'un bien situé dans la région de langue allemande, sauf si l'expropriant est l'autorité fédérale ou une personne morale habilitée par ou en vertu de la loi fédérale à recourir à des expropriations, n'a d'autre portée que de consacrer expressément une solution résultant de toute façon de l'application des règles qui régissent la matière.

Sans être formellement nécessaire, une telle disposition peut cependant être considérée comme utile, en l'espèce, à la bonne compréhension du droit applicable.

3. La question se pose de savoir ce qu'il en est de l'application, dans la Communauté germanophone, d'autres chapitres du décret du 22 novembre 2018 que les chapitres II et III.

La section de législation relève à cet égard qu'en ses articles 4 et 9, l'avant-projet contient des dispositions qui visent à apporter quelques modifications aux chapitres I^{er} et VI du décret du 22 novembre 2018. Ceci indique que l'auteur de l'avant-projet souhaite manifestement que d'autres chapitres du décret du 22 novembre 2018 que les chapitres II et III s'appliquent aussi à la Communauté germanophone.

Il convient, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) Les chapitres IV et V du décret du 22 novembre 2018 contiennent des règles qui portent, respectivement, sur l'indemnité d'expropriation et sur le droit à rétrocession.

À l'instar des dispositions figurant au chapitre II du décret du 22 novembre 2018, ces règles relèvent de la compétence que détient la Communauté germanophone, en vertu de l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983, pour déterminer les cas et les modalités d'expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies dans le cadre de la mise en œuvre de politiques menées dans des matières qui relèvent de sa sphère de compétences, qu'il s'agisse de matières ressortissant à la compétence des Communautés ou de matières pour lesquelles la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne.

b) L'article 6quinquies de la loi spéciale du 8 août 1980 – disposition que l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 rend applicable à la Communauté germanophone – attribue aux Communautés et aux Régions la compétence de déterminer,

« [d]ans les limites de leurs compétences, [...] qui peut authentifier des actes à caractère immobilier auxquels est partie une Communauté, une Région, un pouvoir subordonné tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, un centre public d'aide sociale, ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une desdites autorités ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une ou de plusieurs desdites autorités ou d'une filiale de cette entité ».

Il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 ‘relative à la sixième réforme de l’État’, qui a inséré l’article 6^{quinq}ies dans la loi spéciale du 8 août 1980, que cette disposition confère tout particulièrement aux Communautés et aux Régions le pouvoir de régler, chacune dans le domaine de ses compétences matérielles, l’exercice de tâches, réalisées notamment par les comités d’acquisition, ayant pour objets « la passation d’actes authentiques de transmission, déclaration ou création d’un droit réel sur les immeubles », « la préparation, la négociation, l’achèvement et le suivi d’acquisitions à l’amiable (avec ou sans arrêté d’expropriation) » ainsi que « l’introduction et la poursuite des procédures d’expropriation au nom et pour le compte de l’organisme qui a décidé de procéder à l’expropriation »⁵.

Dans le domaine de ses compétences matérielles – qu’il s’agisse de matières ressortissant à la compétence des Communautés ou de matières pour lesquelles la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne –, la Communauté germanophone est donc compétente pour régler ces questions.

Par conséquent, le chapitre VI du décret du 22 novembre 2018, qui comporte une disposition visant à déterminer qui peut être mandaté par un expropriant pour l’estimation et la négociation en vue d’une cession amiable ainsi que la passation d’actes visés aux articles 26 et 27 du même décret, relève de la compétence ainsi attribuée à la Communauté germanophone dans le domaine de ses compétences matérielles.

c) Le chapitre VII du décret du 22 novembre 2018 est relatif à la formation des experts judiciaires.

Comme le chapitre III du même décret, il relève de la compétence que détient la Communauté germanophone, en vertu de l’article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 et du décret de la Région wallonne du 6 mai 2019, pour régler la procédure judiciaire spécifiquement applicable en cas d’expropriation pour cause d’utilité publique de biens situés sur le territoire de la région de langue allemande, quel que soit le pouvoir expropriant, à l’exception toutefois des hypothèses où l’expropriation est poursuivie par l’autorité fédérale ou par une personne morale habilitée par ou en vertu de la loi à recourir à des expropriations pour cause d’utilité publique.

d) Enfin, le chapitre I^{er} du décret du 22 novembre 2018 comporte des dispositions générales et des définitions qui ont vocation à s’appliquer, selon le cas, à l’ensemble de ce décret ou à certaines de ses dispositions.

Il relève donc aussi, à un titre ou à un autre, de la compétence de la Communauté germanophone.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 162.

4. Il s'ensuit qu'il conviendrait que le décret en projet règle l'application, dans la Communauté germanophone, non seulement des chapitres II et III, mais aussi des chapitres I^{er} et IV à VII du décret du 22 novembre 2018.

À cet effet, la meilleure solution consisterait à insérer une disposition ayant cet objet parmi les dispositions générales figurant au chapitre I^{er} du décret du 22 novembre 2018.

Compte tenu des précisions apportées au point 3 ci-dessus, et si, comme il peut être supposé, la Communauté germanophone entend appliquer l'ensemble des dispositions des chapitres I^{er} à VII du décret du 22 novembre 2018 dans sa sphère de compétences, la disposition en question pourrait être rédigée comme suit :

« Les chapitres I^{er} à VII du présent décret s'appliquent aux expropriations pour cause d'utilité publique qui sont poursuivies dans le cadre de la mise en œuvre de politiques menées dans des matières qui relèvent de la sphère de compétences de la Communauté germanophone, au titre de matières ressortissant à la compétence des Communautés ou de matières pour lesquelles la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne.

En outre, conformément à l'article 6^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 et du décret de la Région wallonne du 6 mai 2019 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, les chapitres III et VII du présent décret, ainsi que les dispositions du chapitre I^{er} en tant qu'elles se rapportent aux dispositions des chapitres III et VII, s'appliquent à toute expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé dans la région de langue allemande, quel que soit l'expropriant, sauf s'il s'agit de l'autorité fédérale ou d'une personne morale habilitée par ou en vertu de la loi fédérale à recourir à des expropriations ».

Si cette suggestion est retenue, les articles 5 et 8 de l'avant-projet seront omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

Il résulte de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 54 de la loi du 31 décembre 1983, que c'est au Gouvernement qu'il incombe de régler l'organisation de ses services.

Il n'est donc pas au pouvoir du législateur de prévoir que, pour l'application du décret du 22 novembre 2018, les mots « l'administration » désignent le ministère de la Communauté germanophone.

Le 1^o sera dès lors omis.

Articles 6 et 7

Les dispositions à l'examen suppriment la mention du fonctionnaire délégué – c'est-à-dire du fonctionnaire désigné en application de l'article D.I.3 du Code du développement territorial – dans les articles 10, 2°, et 11, alinéa 2, du décret du 22 novembre 2018. Il en résulte que le fonctionnaire délégué ne doit plus être consulté sur un dossier d'expropriation.

Comme l'indique le commentaire de l'article 4, la fonction de fonctionnaire délégué n'existe plus en région de langue allemande depuis l'entrée en vigueur du décret-programme 2019 du 12 décembre 2019. Celui-ci a, en effet, abrogé pour la Communauté germanophone l'article D.I.3 du Code du développement territorial. Il est donc logique de prévoir que le fonctionnaire délégué ne doit plus être consulté sur un dossier d'expropriation.

Toutefois, le décret-programme 2019 du 12 décembre 2019 n'a pas supprimé les missions qui, auparavant, étaient exercées par le fonctionnaire délégué. Au contraire, il les a conservées, pour en confier la charge au Gouvernement ⁶.

Aussi, la question se pose de savoir si, à tout le moins dans les cas où c'est le conseil communal qui est compétent pour adopter un arrêté d'expropriation, il n'y a pas plutôt lieu de prévoir que, dans les articles 10, 2°, et 11, alinéa 2, du décret du 22 novembre 2018, les mots « fonctionnaire délégué » sont remplacés par le mot « Gouvernement ».

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 9

C'est l'ensemble de l'alinéa 1^{er}, 1°, de l'article 63 du décret du 22 novembre 2018 – et non pas seulement les mots « le comité d'acquisition » – qu'il convient de remplacer de la manière prévue par l'article à l'examen. Celui-ci sera revu en conséquence.

Par ailleurs, l'attention est attirée sur le fait que, jusqu'à présent, l'accord de coopération du 20 juillet 2017 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne 'habilitant les comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte et au nom de la Communauté germanophone et des entités qui en dépendent' n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*. De ce fait, en l'état, il n'est pas opposable aux particuliers. Il conviendra de combler cette lacune.

⁶ Voir les nombreuses dispositions de ce décret qui remplacent systématiquement les mots « fonctionnaire délégué » par le mot « Gouvernement » dans le code du développement territorial.

Article 10

Il résulte de l'observation formulée au sujet de l'article 4 que l'article 10 doit aussi être omis.

Article 11

Selon l'article à l'examen, le décret en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de son adoption.

Dans la mesure où il est vraisemblable que la publication du décret au *Moniteur belge* interviendra à une date ultérieure, l'article à l'examen prévoit ainsi que le décret produirait ses effets rétroactivement le jour de son adoption.

Il est rappelé à ce sujet que la non-rétroactivité des actes législatifs est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

En outre, s'il s'avère que la rétroactivité a pour but ou pour conséquence que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

En l'espèce, le commentaire de l'article à l'examen comporte l'explication suivante :

« Étant donné l'urgence – une commune ayant déjà annoncé au gouvernement une procédure imminente d'expropriation –, afin de garantir la continuité du service public et, dans le sens de la sécurité juridique, de permettre un déroulement sans encombre de la procédure, le décret doit déjà entrer en vigueur le jour de son adoption ».

Cette explication est fort générale. Elle ne suffit en tout cas pas à démontrer concrètement qu'il est ou qu'il serait indispensable de faire rétroagir le décret en projet.

L'article à l'examen sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET