# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 14 juillet 2016 (Belgique). RG 109/2016

* Date : 14-07-2016
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20160714-2
* Numéro de rôle : 109/2016

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président E. De Groot,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt du 11 juin 2015 en cause de la Région flamande contre Tony Sneijers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 juin 2015, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 relative au desséchement des marais, dont la version française énonce : ' les maisons et bâtiments dont il serait nécessaire de faire démolir et d'enlever une portion pour cause d'utilité publique légalement reconnue seront acquis en entier si le propriétaire l'exige; sauf à l'administration publique ou aux communes à revendre les portions de bâtiments ainsi acquises et qui ne seront pas nécessaires pour l'exécution du plan ' et dont la traduction néerlandaise (officieuse) énonce : ' huizen en gebouwen waarvan een deel om reden van een wettelijk erkend algemeen nut moet worden afgebroken of weggenomen, worden in hun geheel aangekocht indien de eigenaar het vraagt; het openbaar bestuur of de gemeenten hebben evenwel het recht de delen van de aldus aangekochte gebouwen, welke voor de uitvoering van het plan niet nodig zijn, weder te verkopen ' viole-t-il les articles 10, 11 ou 16 de la Constitution en ce que, par application de cette disposition, seule la valeur d'achat, et non une indemnité d'expropriation entière, est attribuée au propriétaire qui est partiellement exproprié, pour la portion de sa propriété qui subsiste après l'expropriation partielle et qui, par suite de l'expropriation partielle et de la démolition, nécessitée par cette expropriation, d'une maison ou d'un bâtiment, n'a quasiment pas (ou plus) de valeur économique, parce que cette portion est de ce fait devenue inconstructible, alors qu'une indemnité d'expropriation entière est attribuée au propriétaire dont la parcelle est entièrement expropriée ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 relative au desséchement des marais, dont le texte français authentique dispose :
« Les maisons et bâtiments dont il serait nécessaire de faire démolir et d'enlever une portion, pour cause d'utilité publique légalement reconnue, seront acquis en entier si le propriétaire l'exige, sauf à l'administration publique ou aux communes à revendre les portions de bâtiments ainsi acquises et qui ne seront pas nécessaires pour l'exécution du plan. [...] ».
La traduction néerlandaise, officieuse, de cet article est libellée comme suit :
« Huizen en gebouwen waarvan een deel om reden van een wettelijk erkend algemeen nut moet worden afgebroken of weggenomen, worden in hun geheel aangekocht indien de eigenaar het vraagt; het openbaar bestuur of de gemeenten hebben evenwel het recht de delen van de aldus aangekochte gebouwen, welke voor de uitvoering van het plan niet nodig zijn, weder te verkopen. [...] ».
B.2. Le juge a quo interroge la Cour sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution lorsqu'elle est interprétée en ce sens qu'il est accordé au propriétaire d'un immeuble bâti partiellement exproprié la seule valeur d'achat, et non une indemnité d'expropriation complète, pour la portion bâtie de sa propriété qui subsiste après l'expropriation partielle, portion qui, par suite de cette expropriation partielle et de la démolition d'une maison ou d'un bâtiment que cette expropriation nécessite, est devenue inconstructible et n'a quasiment pas (ou plus) de valeur économique, alors qu'une indemnité d'expropriation complète est accordée au propriétaire dont la parcelle bâtie est entièrement expropriée.
B.3. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que le litige pendant devant le juge a quo concerne l'expropriation, par la Région flamande, d'une portion d'un immeuble bâti. L'expropriation, en vue de l'aménagement d'une piste cyclable, a nécessité une emprise de 77 centiares, en ce compris la façade d'une habitation, sur une parcelle d'une superficie totale de 8 ares 70 centiares, située à front de voirie. A la suite de l'expropriation, l'habitation a dû être démolie et n'a pu être reconstruite. La propriété de la portion non expropriée de la parcelle a, selon le juge a quo, été transférée à la Région flamande, par jugement du juge de paix, en application de l'article 51 de la loi du 16 septembre 1807.
B.4. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle ne serait pas recevable, dans la mesure où elle invite la Cour à contrôler la disposition en cause au regard de l'article 16 de la Constitution, alors qu'il ne serait nullement question d'une expropriation de la portion restante. L'article 51, en cause, prévoit que l'exproprié a le droit d'exiger que l'autorité expropriante achète la portion restante. Par conséquent, il ne serait question, selon le Gouvernement flamand, ni d'une privation de propriété, ni d'une limitation illicite du droit de propriété. Lorsque l'exproprié oblige l'autorité expropriante à acheter la portion restante, ce sont les règles de droit commun en matière de vente qui seraient applicables pour déterminer l'indemnité à accorder pour cette portion restante.
B.5. Etant donné que l'exception soulevée par le Gouvernement flamand est étroitement liée à la portée qu'il convient de donner à la disposition en cause, l'examen de l'exception coïncide avec celui du fond de l'affaire.
B.6.1. En adoptant l'article 51 de la loi du 16 septembre 1807, le législateur a tenté de remédier aux problèmes qui se posaient en cas d'expropriation partielle d'une maison ou d'un bâtiment, en prévoyant une obligation d'achat à charge de l'autorité expropriante et en disposant que les maisons et bâtiments dont une portion doit être démolie ou enlevée pour cause d'utilité publique sont acquis en entier si le propriétaire l'exige. L'exproprié peut donc contraindre l'autorité publique à acheter la portion restante de la maison ou du bâtiment. L'exproprié ne peut se voir imposer l'application de l'article 51.
B.6.2. L'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 ne détermine pas moyennant quelle indemnité l'autorité publique acquiert la portion non expropriée de la maison ou de l'immeuble. Dans l'interprétation du juge a quo, cette indemnité, dont le montant correspond à la valeur d'acquisition de cette portion, est inférieure à l'indemnité due en cas d'expropriation.
La différence entre l'indemnité d'expropriation pour la partie expropriée et l'indemnité pour la partie non expropriée consiste essentiellement en ce que, dans le second cas, en dehors de la valeur de vente, aucune autre indemnité (telle qu'une indemnité de remploi, la valeur de convenance, l'indemnité de rebornage) n'est accordée.
B.7.1. L'article 16 de la Constitution dispose :
« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».
L'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« 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.
Les dispositions précédentes ne portent pas 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 des amendes ».
B.7.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.
B.7.3. L'article 1 du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou contre la privation de propriété (alinéa 1er, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).
La limitation du droit de propriété qui résulte, pour la partie non expropriée d'un immeuble bâti, d'une expropriation partielle concerne l'« usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Premier Protocole additionnel et relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.
B.7.4. Toute ingérence dans l'exercice du droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.
B.8. Par l'article 51 en cause, le législateur a voulu permettre au propriétaire d'une maison ou d'un bâtiment dont il serait nécessaire de faire démolir ou d'enlever une portion, pour cause d'utilité publique légalement reconnue, de demander à l'autorité expropriante d'acquérir la portion qui n'a pas été expropriée.
B.9. L'expropriation offre aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, mais uniquement pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies normales du transfert de propriété. L'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.
Il doit dès lors être admis que les pouvoirs publics ne sont habilités à exproprier que la partie d'un bien qui est nécessaire à la réalisation de l'utilité publique poursuivie, et ce même si la portion restante, bâtie ou non, qui n'est pas expropriée, subit une dépréciation du fait de cette expropriation partielle.
Le fait que les pouvoirs publics exproprient partiellement une maison ou un bâtiment n'est pas incompatible avec l'article 16 de la Constitution.
B.10. Lorsque l'expropriation conduit à une dépréciation de la partie non expropriée d'une maison ou d'un immeuble, elle entraîne une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens, tel qu'il est garanti par les dispositions mentionnées en B.7.1.
B.11.1. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.
Ainsi, l'établissement, par une disposition légale ou en vertu d'une telle disposition, d'une restriction du droit de propriété dans l'intérêt public ne confère pas, en principe, un droit à une indemnité au propriétaire du fonds (Cass., 16 mars 1990, Pas., 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, Couturon c. France, §§ 34 à 43).
De même, « lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 » (voy., notamment, CEDH, grande chambre, 29 mars 2010, Depalle c. France, § 91; 26 avril 2011, Antunes Rodrigues c. Portugal, § 32).
B.11.2. En vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut toutefois imposer, sans compensation, des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés - c'est-à-dire le risque social ou professionnel extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions - d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, ne doivent pas être mis à la charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.
Etant donné que le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est une application du principe d'égalité et de non-discrimination, il appartient à la Cour de contrôler au regard de ce principe l'indemnisation prévue par la loi en cas de restriction du droit de propriété ou l'absence d'une telle indemnisation.
B.12. Le propriétaire d'un bien immeuble qui fait l'objet d'une expropriation partielle a droit à une juste et préalable indemnité, conformément à l'article 16 de la Constitution. Pour être juste, l'indemnité doit en principe assurer une réparation intégrale du préjudice subi. Cette indemnité doit donc non seulement concerner la partie expropriée mais elle doit aussi englober une indemnité pour la dépréciation de la portion restante non expropriée (Cass., 10 janvier 1838, Pas., 1838, I, p. 213; Cass., 12 janvier 1844, Pas., 1844, I, p. 120). Cette dépréciation doit en effet être considérée comme une conséquence directe de la décision de l'autorité publique de procéder à l'expropriation partielle et, pour que le préjudice soit intégralement réparé conformément à l'article 16 de la Constitution, être indemnisée par l'autorité expropriante (CEDH, 24 novembre 2005, Ouzounoglou c. Grèce, §§ 30-31; 9 février 2006, Athanasiou c. Grèce, §§ 25-26; 31 mai 2007, Bistrovic c. Croatie, §§ 41-45; 16 avril 2009, Vagia Antonopoulou c. Grèce, §§ 54-59).
B.13.1. L'article 51, en cause, de la loi du 16 septembre 1807 accorde le droit au propriétaire dont la maison ou le bâtiment est partiellement exproprié, plutôt que de conserver la portion restante, de contraindre l'autorité expropriante à acquérir cette portion. La valeur d'achat doit correspondre à la valeur de vente normale de la portion non expropriée après l'expropriation. La dépréciation de cette portion, du fait de l'expropriation, doit en effet, selon la jurisprudence de la Cour de cassation citée en B.12, être déjà contenue dans l'indemnité d'expropriation qu'il a reçue pour la portion expropriée. En juger autrement impliquerait en effet qu'il reçoive une double indemnité.
B.13.2. Ainsi, en vertu des exigences d'une indemnisation intégrale et préalable contenues dans l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la disposition en cause n'a pas pour effet qu'en ce qui concerne la partie expropriée, le propriétaire perde son droit à une indemnité d'expropriation complète, en ce compris une indemnité correspondant à la moins-value de la portion restante.
B.13.3. Le mode d'acquisition de la portion restante de la maison ou du bâtiment n'est pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution. Le législateur n'est donc pas tenu d'indemniser l'acquisition de ces deux portions de la même manière.
B.13.4. En ce qu'il prévoit que le propriétaire d'une maison ou d'un bâtiment faisant l'objet d'une expropriation partielle peut demander à l'autorité expropriante d'acquérir la portion restante du bien immeuble et est ainsi interprété que le propriétaire se voit indemniser à concurrence de la valeur d'acquisition de la portion restante après l'expropriation partielle, alors que le propriétaire dont la propriété bâtie est expropriée en entier sur la base d'autres règles reçoit une indemnité d'expropriation complète, l'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 n'est pas incompatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution.
La moins-value de la portion non expropriée, résultant de l'expropriation, doit en effet déjà être contenue dans l'indemnité d'expropriation qu'il doit recevoir pour la partie expropriée (B.12 et B.13.1). Le simple constat qu'il ne peut prétendre aux autres indemnités dont est assortie l'indemnité d'expropriation (B.6.3) est propre aux règles d'une procédure d'acquisition. Cette procédure vise à conférer un droit au propriétaire en cas d'expropriation partielle de son bien immeuble. Le propriétaire est libre d'exercer ce droit ou de conserver la propriété de la partie non expropriée.
B.13.5. Eu égard aux objectifs poursuivis et à la liberté de choix précitée, et compte tenu de l'indemnisation de la moins-value de la portion non expropriée due à l'expropriation partielle, la disposition en cause ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
Compte tenu de ce qui est dit en B.12 et B.13, l'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 relative au desséchement des marais ne viole pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.
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 14 juillet 2016.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
E. De Groot