

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le remembrement rural à l'épreuve des droits fondamentaux

Vandeburie, Aurélien

Published in:
Revue de droit rural

Publication date:
2010

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Vandeburie, A 2010, 'Le remembrement rural à l'épreuve des droits fondamentaux', *Revue de droit rural*, pp. 235-247.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LE REMEMBREMENT RURAL À L'ÉPREUVE DES DROITS FONDAMENTAUX (1)

Par un arrêt du 22 décembre 2009 (2), le Conseil d'Etat a annulé la décision d'un comité de remembrement par lequel ce dernier arrête le plan de relotissement ainsi que les tableaux établis conformément à la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal des biens ruraux.

Nous aimerions, dans les quelques lignes qui vont suivre, exposer en quoi cet arrêt, s'il n'est pas véritablement étonnant sur le plan des principes qu'il applique, vient toutefois tordre le coup à certaines idées reçues.

Le Conseil d'Etat y confirme, en effet, tout d'abord, sa compétence pour connaître d'un recours contre pareille décision, ce qu'une jurisprudence ancienne de cette juridiction et une certaine doctrine rejetaient (A). La Haute juridiction administrative affirme, ensuite, que ce type de décision n'échappe pas à la rigueur de l'obligation de motivation formelle qu'impose la loi du 29 juillet 1991, ce à quoi d'autres s'étaient opposés (B). L'arrêt rejette, enfin, le moyen pris de la violation du principe d'impartialité invoqué à l'encontre d'un membre du comité de remembrement issu de la même famille que les personnes intéressées par la décision dudit comité (C).

A. La compétence du Conseil d'Etat pour connaître d'un recours en annulation contre une décision d'un comité de remembrement arrêtant le plan de relotissement

1. La compétence du Conseil d'Etat à connaître d'un recours en annulation contre une décision d'un comité de remembrement arrêtant le plan de relotissement semblait difficile à admettre compte tenu de la jurisprudence même de la Haute juridiction administrative, ainsi que de l'avis d'une certaine doctrine.

Par différents arrêts, le Conseil d'Etat avait en effet jugé antérieurement que sa compétence était exclue pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre la décision finale du comité de remembrement, et ceci au motif que suivant les travaux préparatoires (3) de la loi du 22 juillet 1970 sur le remembrement légal des biens ruraux, le législateur avait voulu écarter la possibilité de remettre en cause la décision de relotissement prise par le comité de remembrement, même lorsque celle-ci est entachée d'illégalité ou d'injustice (4). La doctrine était également fixée en ce sens (5).

(1) La matière est arrêtée au 31 mars 2010.

(2) C.E., n° 199.195, 22 décembre 2009, *Bodlet*. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation (réf. C.10.00.64.F).

(3) Exposé des motifs, *Doc. parl.*, 1968-1969, n° 250/1, p. 11; Rapport, *Doc. parl.*, 1968-1969, n° 250/6, pp. 12 et 63.

(4) C.E., n° 17.664, 19 mai 1976, *Somers-Hardy, T.B.P.*, 1977, p. 244; C.E., n° 28.925, 27 novembre 1987, *Vanderbyse-Schrynemackers, Rev. dr. rur.*, 1988, p. 47; C.E., n° 30.549, 30 juin 1988, *De Pourcq & Dhondt, Rev. dr. rur.*, 1989, p. 172; C.E., n° 33.261, 19 octobre 1989, *Snaauwaert-Goesaert, Rev. dr. rur.*, 1989, p. 227; C.E., n° 33.262, 19 octobre 1989, *Vrindt & Tulkens, Rev. dr. rur.*, 1990, p. 302.

(5) M. HEYERICK, *Aspects juridiques du remembrement rural en Belgique*, Bruxelles, Story-Scientia, 1986, p. 41; du même, «Remembrement», in *Guide de droit immobilier*, Bruxelles, Kluwer, f. mob., VII.6.2.3.-5.

Il en résultait qu'une fois que les plans et tableaux de relotissement avaient été adoptés et étaient devenus définitifs (6), l'attribution en propriété et en exploitation ne pouvait plus être contestée, comme cela était possible sous l'empire de la loi du 25 juin 1956 (7), pas même devant un juge (8).

Depuis lors, la Cour constitutionnelle avait toutefois décidé dans un arrêt n° 83/2003, du 11 juin 2003, que «les décisions finales du comité de remembrement qui sont des actes administratifs sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat» (B.9.4).

Le Conseil d'Etat se rallie, à raison nous semble-t-il, à cette conclusion (9).

2. Pour rappel, suivant l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés, notamment, contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

Tant la qualité d'autorité administrative du comité de remembrement que celle d'acte administratif de la décision d'arrêter le plan de relotissement ne pouvaient être raisonnablement mises en cause. Constituent en effet, en principe, des autorités administratives les institutions créées ou agréées par les autorités fédérales, les autorités des communautés et régions, des provinces ou des communes, qui sont chargées d'un service public et ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par ces autorités et qu'elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers (10). Or, suivant l'article 12 de la loi du 22 juillet 1970, le comité de remembrement, qui jouit de la personnalité juridique, est institué par les Gouvernements de Régions dans le but de procéder à l'exécution du remembrement décrété par eux. Dans le cadre de cette activité instituée dans un but d'intérêt général (11), le comité procède, notamment, à l'établissement d'un plan de relotissement qui s'impose aux propriétaires et titulaires de droits réels et personnels sur les parcelles concernées et peut donc leur causer grief.

(6) Cass., 18 novembre 1983, *Pas.*, 1984, I., p. 298; J.P. Marche-en-Famenne, 19 décembre 2000, *Rev. dr. rur.*, 2002, p. 63.

(7) L'article 36 de la loi précédemment en vigueur du 25 juin 1956 sur le remembrement légal des biens ruraux permettait à tout intéressé de contester devant le juge de paix l'attribution des parcelles qui lui avait été faite, mais seulement en cas d'illégalité ou d'injustice flagrante. Lorsqu'il considérait que la réclamation de l'intéressé était fondée, le juge renvoyait le dossier au comité de remembrement pour qu'il apporte au plan de remembrement les corrections nécessaires. Cette procédure particulière d'annulation, que l'article 59 de la loi du 22 juillet 1970 a abrogée, excluait la compétence du Conseil d'Etat.

(8) M. HEYERICK, «Remembrement», in *Guide de droit immobilier*, Bruxelles, Kluwer, f. mob., VII.6.2.3.-5; Civ. Gent, 21 avril 1994, *Rev. dr. rur.*, 1994, p. 260.

(9) Dans ce sens, déjà: C.E., n° 170.232, 19 avril 2007, *Bodlet*.

(10) Cass., 6 septembre 2002, R.G. n° C.01.0382.N; Cass., 10 juin 2005, R.G. n° C.04.0278.N; C.E., n° 193.702, 2 juin 2009, *N.V. Renotec*; C.E., n° 196.171, 17 septembre 2009, *N.V. Kinnarps Belgium*; C.E., n° 195.282, 15 juillet 2009, *S.A. Art & Build Architect. Adde Cass.*, 10 septembre 2009, R.G. n° C.09.0102.N, avec les conclusions de l'avocat général G. DUBRULLE.

(11) Rappr. Cour eur. D.H., 30 octobre 1991, *Wiesinger c. Autriche*, § 74; Cour eur. D.H., 22 octobre 1996, *Protsch c. Autriche*, § 44; Cour eur. D.H., 14 novembre 2000, *Piron c. France*, § 40; Cour eur. D.H., 25 avril 2006, *Machard c. France*, § 15.

La compétence du Conseil d'Etat est toutefois exclue lorsque le recours en annulation a pour objet véritable et direct de soulever une contestation soit sur des droits civils, soit sur des droits politiques sauf, en ce qui concerne ces derniers, si une juridiction non judiciaire, qui peut être le Conseil d'Etat, s'est vu attribuer par ou en vertu de la loi la compétence de connaître de la contestation (12).

La compétence du Conseil d'Etat est également résiduaire; de sorte que la Haute juridiction administrative ne peut connaître d'un recours lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire pourrait rendre une décision qui procure au requérant une satisfaction équivalente à celle qu'il peut attendre d'un arrêt du Conseil d'Etat (13).

L'on observera à cet égard que la loi du 22 juillet 1970 sur le remembrement légal des biens ruraux ne réserve pas de recours à toutes les personnes éventuellement intéressées par les opérations de remembrement leur permettant d'obtenir un résultat équivalent à celui qu'offre un arrêt d'annulation du plan de relotissement par le Conseil d'Etat (14).

Suivant l'article 43, § 1^{er}, de cette loi, les personnes intéressées par les opérations de remembrement peuvent en effet seulement contester les superficies des nouvelles parcelles qui leur sont attribuées dans chaque zone de valeur, le calcul des valeurs globales et de la soulte qui en résulte, le montant des indemnités pour plus-values ou moins-values, ainsi que l'indemnité pour perte de jouissance. Si le juge estime les griefs fondés, il rectifie, selon le cas, la soulte, les indemnités pour plus-values ou moins-values, l'indemnité pour perte de jouissance ou le montant des frais mis à charge de l'intéressé. Le juge ne peut donc remettre en cause le plan de relotissement en l'annulant. Il en résulte que, devant le juge judiciaire, les personnes intéressées ne disposent pas de la possibilité de contester en vue de son annulation l'acte de répartition des terres faisant l'objet du remembrement (15), comme ils le peuvent devant le Conseil d'Etat (16). Si le législateur a instauré une procédure spéciale de rectification des superficies, valeurs et indemnités versées, celle-ci n'exclut donc pas la compétence du Conseil d'Etat.

3. Interpréter la loi autrement aboutirait, nous semble-t-il, comme la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat l'ont – implicitement mais certainement – admis, à restreindre la protection juridictionnelle et les garanties procédurales des personnes dont les biens font l'objet d'un remembrement au-delà du seuil acceptable eu égard aux garanties constitutionnelles et conventionnelles applicables en la matière. Le

(12) C.E., n° 190.776, 25 février 2009, *Calbert*; Cass., 27 avril 2007, R.G. n° C.06.0340.N.

(13) C.E., n° 190.776, 25 février 2009, *Calbert*.

(14) L'article 43, § 2 de la loi prévoit toutefois que tout intéressé peut contester le report des droits réels arrêté par le comité de remembrement. Au terme de cette disposition, le juge détermine, s'il y a lieu, les nouvelles parcelles ou parties de nouvelles parcelles sur lesquelles les droits réels sont reportés. Lorsque le jugement est prononcé aux moins trente jours avant la date fixée pour la passation de l'acte de remembrement, le comité apporte aux tableaux prévus à l'article 34, 4° et 5°, les corrections qui en découlent. Dans le cas contraire, le jugement est transcrit ou inscrit à la conservation des hypothèques, à la requête de la partie la plus diligente.

(15) Cass., 18 novembre 1983, *Pas.*, 1984, I., p. 298; note sous Cass., 26 février 1982, *Pas.*, 1982, I, pp. 785-786.

(16) L'on observera à ce propos que le recours qu'ouvre l'article 13, alinéa 4, de la loi contre toute décision du comité auprès du Ministre de l'Agriculture est réservé aux seuls membres du comité de remembrement.

droit d'accès à un juge disposant d'un pouvoir de pleine juridiction que garantit l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné, le cas échéant, avec les principes d'égalité et de non-discrimination, serait en effet violé si la loi du 22 juillet 1970 sur le remembrement légal des biens ruraux, en particulier son article 43, § 1^{er}, devait être interprétée en ce sens qu'une personne dont les biens font l'objet d'un plan de relotissement ne peut en contester la légalité externe et interne en en poursuivant l'annulation, comme le peut, en principe, toute personne qui se voit affectée dans ses droits, notamment de propriété, par une décision administrative (17).

Le droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution (18) et par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (19), est en effet un droit auquel sont applicables les garanties de l'article 6 de la Convention européenne (20). Cette disposition prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Ce droit doit, selon les termes de l'article 14 de la Convention, être assuré sans discrimination. Or, bien que le remembrement légal ne puisse s'assimiler à une expropriation, la catégorie des personnes dont les terres sont remembrées se trouvent également affectées dans leurs droits (21). Partant, l'issue d'une procédure menée contre l'acte de relotissement peut être considérée comme «déterminante pour des droits et obligations de caractère privé», de sorte que l'article 6, § 1^{er}, de la Convention trouve à s'appliquer (22). Il en résulte que les dispositions précitées exigent, en

(17) *Contra*: Civ. Gent, 21 avril 1994, *Rev. dr. rur.*, 1994, p. 260.

(18) Pour rappel, cette disposition s'énonce comme suit: «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».

(19) Lequel est ainsi libellé:

«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 États 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».

(20) C.A., n° 68/2002, 28 mars 2002, B.2.

(21) C.C., n° 83/2003, 11 juin 2003, B.6.3. Rappr. Cour eur. D.H., 14 novembre 2000, *Piron c.*

France, § 39. La Cour y décide que, dès lors que, suite au remembrement, le transfert des propriétés était devenu effectif, cette opération doit s'analyser comme une privation de propriété au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel (dans ce sens, également: Cour eur. D.H., déc. du 6 mars 2003, *G.L. & S.L. c. France*). Elle a toutefois indiqué dans d'autres arrêts que la circonstance que les effets du remembrement ne sont que provisoires, même si elle empêche de considérer le transfert de terres comme une «privation de biens», au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1^{er}, n'empêche pas de l'examiner sous l'angle de la première phrase du premier alinéa (Cour eur. D.H., 30 octobre 1991, *Wiesinger c. Autriche*, § 72; Cour eur. D.H., 22 octobre 1996, *Protsch c. Autriche*, § 42). Si cette phrase joue comme instrument de référence à l'égard des autres règles que cette disposition édicte, elle intervient également, en règle, comme une véritable norme résiduelle, comme une règle subsidiaire, en ce sens qu'elle permet au juge européen de contrôler toutes les atteintes au droit de propriété non susceptibles d'être considérées comme privation de propriété ou réglementation de l'usage des biens mais s'analysant en une atteinte à la substance du droit de propriété.

(22) Cour eur. D.H., 24 mars 1987, *Erkner et Hofauer c. Autriche*, § 62; Cour eur. D.H., 24 mars 1987, *Poiss c. Autriche*, § 48.

principe, que les personnes intéressées disposent d'un droit d'accès à un juge indépendant et impartial pour contester les opérations de remembrement et, plus précisément, la légalité de la décision arrêtant le plan de relotissement.

Sans doute, la possibilité d'introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat contre un acte portant atteinte au droit de propriété n'est-elle pas toujours admise. Ainsi, dès que le juge judiciaire est saisi, le propriétaire d'un bien exproprié ne peut plus introduire de recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté décrétant l'expropriation (23). La Cour constitutionnelle (24), qu'ont rejoint le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (25) sur ce point, n'a toutefois admis cette solution que parce qu'elle aboutissait à une protection équivalente des garanties procédurales en cause, dès lors notamment que le juge de paix dispose d'une compétence pleine et entière portant sur le respect de la légalité tant interne qu'externe de l'ensemble de la procédure (26), en ce compris l'acte d'expropriation (27), compétence qui peut l'amener à débouter l'autorité expropriante de sa demande. Autrement dit, c'est parce que les procédures existantes se déroulent devant des juridictions qui satisfont aux exigences de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et que le contrôle de légalité qu'elles exercent est équivalent, que le droit européen conventionnel n'empêche pas que le Conseil d'Etat doive décliner sa compétence au bénéfice d'une autre juridiction saisie par l'expropriant.

Tel ne semble pas être le cas s'agissant du contrôle que peut exercer le juge de paix en matière de remembrement. Sans doute, ce juge n'est-il pas privé de la possibilité que lui offre l'article 159 de la Constitution de contrôler la validité de tout acte posé par le comité de remembrement dans le cadre de l'établissement du plan de relotissement (28) (29). Il ne peut toutefois tirer toutes les conséquences qu'impose le constat d'irrégularité qu'il peut poser à l'égard de l'acte de relotissement puisqu'il ne peut que rectifier, selon le cas, la soulte, les indemnités pour plus-values ou moins-values, l'indemnité pour perte de jouissance ou le montant des frais mis à charge de l'intéressé (30). Le juge de paix ne peut donc plus remettre en cause le remembrement lui-même.

(23) Voy. P. LEWALLE, «L'expropriation pour cause d'utilité publique», in *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, Bruxelles, Larcier, 2005, C.U.P., vol. 78, pp. 48-55.

(24) Voy., parmi beaucoup d'autres, C.A., n° 68/2002, 28 mars 2002.

(25) Cass., 12 octobre 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 905.

(26) Le législateur a en effet confié aux cours et tribunaux le soin «de vérifier si l'action a été régulièrement intentée, les formes prescrites par la loi ont été observées, et le plan des emprises est applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie» (article 7 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence pour cause d'utilité publique; article 5 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique).

(27) P. VANDERNOOT, «La Cour d'arbitrage et le droit de propriété», *A.P.T.*, 1999, p. 206, n° 27.

(28) Pour rappel, cette disposition, à laquelle il ne peut être dérogé, dispose comme suit: «Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois».

(29) Dans ce sens, C.A., n° 83/2003, du 11 juin 2003, B.9.4.

(30) L'on peut même se demander si, dans ce cas de figure, le juge ne devrait pas débouter les intéressés de leur demande. Pour statuer sur cette action, il doit en effet appliquer l'acte querellé, tenant compte de la nouvelle répartition des biens opérée. Or, il ne peut plus agir de la sorte s'il juge illégal le plan de relotissement. Dans cette hypothèse, devant écarter le plan de relotissement comme le lui impose l'article 159 de la Constitution, il devrait, nous semble-t-il, constater qu'aucune mutation immobilière n'a régulièrement eu lieu qui donnerait droit à une indemnité à rectifier. Dans ce cas de figure, les intéressés disposeraient alors, comme la Cour constitutionnelle l'a indiqué, soit, pour autant qu'ils agissent dans les délais, ce qui sera rarement le cas, de la possibilité d'introduire un recours en annulation de l'acte de relotissement devant le Conseil d'Etat,

.../...

Partant, s'il fallait nier la possibilité, pour les personnes intéressées par les opérations de remembrement, d'introduire un recours en annulation contre l'acte de relotissement, il faudrait constater une atteinte à leur droit de propriété, la faculté de pouvoir contester dans sa substance la répartition des terres résultant de l'acte de relotissement leur étant enlevée.

4. Certes, le droit d'accès à un tribunal ne constitue pas un droit absolu (31). Néanmoins, les limitations à ce droit ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable d'une manière ou à un point tel que ce droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, ces limitations ne se concilient avec l'article 6 de la Convention que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (32).

A ce propos, le refus de permettre que puisse être remise en cause la décision de relotissement prise par le comité de remembrement, même lorsque celle-ci est entachée d'illégalité ou d'injustice, semble (33) avoir été justifié lors des débats parlementaires concernant la loi du 22 juillet 1970 par un souci d'efficacité, de rapidité et de sécurité juridique. La mesure paraît de la sorte poursuivre un but légitime. Il se déduit toutefois implicitement de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat que cette mesure est disproportionnée par rapport au but visé. Si le souci d'obtenir une décision rapide concernant la répartition des terres peut être légitime, la possibilité pour une personne intéressée par cette décision de pouvoir contester cette répartition devant un tribunal l'est tout autant. Les garanties mises en avant dans les travaux préparatoires pour contrer toute décision arbitraire – c'est-à-dire, la composition du comité de remembrement, comme la possibilité réservée à chaque membre du comité d'introduire un recours auprès du ministre compétent – ne permettent pas d'y répondre (34) et, ce faisant, de rétablir l'équilibre rompu entre les droits des citoyens et l'intérêt général.

.../...

soit du droit de demander, sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil, la réparation du dommage qu'ils démontrent avoir subi du fait d'un abus de pouvoir ou d'un détournement de pouvoir, c'est-à-dire d'une décision fautive, du comité de remembrement (C.C., n° 83/2003, 11 juin 2003, B.9.4). L'on observera que cette demande ne relève pas d'un des cas prévus par les dispositions de la loi du 22 juillet 1970. Par conséquent, l'article 591, 11° du Code judiciaire, suivant lequel le juge de paix connaît, quel que soit le montant de la demande, des contestations en matière de remembrement de bien ruraux, n'est pas applicable, puisque cette disposition ne vise que les contestations énumérées d'une manière expresse par la loi du 22 juillet 1970 (Cass., 26 février 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 785).

(31) Cour eur. D.H., 21 février 1975, *Golder c. R.-U.*, § 38; Cour eur. D.H., 19 octobre 2005, *Roche c. R.-U.*, § 116.

(32) Cour eur. D.H., 27 mai 2004, *Boulougouras c. Grèce*, § 19; Cour eur. D.H., 12 janvier 2010, *Paroisse Greco catholique sâmbata bihor c. Roumanie*, § 63.

(33) Les travaux préparatoires ne s'étendent guère beaucoup sur le sujet.

(34) La Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion d'indiquer à ce propos que pour que les exigences fixées par l'article 6 de la Convention soient atteintes, il faut que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les exigences de cette disposition subisse le contrôle ultérieur d'un «organe judiciaire de pleine juridiction» (Cour eur. D.H., 23 octobre 1995, *Schmautzer c. Autriche*, § 34; Cour eur. D.H., 4 mars 2004, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, § 26). Or, le Ministre compétent n'agit pas comme une juridiction. En outre, les personnes intéressées ne peuvent le saisir et ne disposent dès lors pas d'un droit personnel à l'exercice par l'Etat de son pouvoir de contrôle, sans lequel ils ne pourraient disposer de recours effectif devant un tribunal.

5. Sans doute, dira-t-on que le juge judiciaire peut, par l'allocation de dommages et intérêts, toujours réparer l'atteinte fautive portée au droit de propriété des requérants à la suite d'un acte illégal de l'autorité (35), de sorte que le respect des garanties procédurales des propriétaires concernés ne devrait pas aboutir nécessairement à la reconnaissance de la compétence du Conseil d'Etat en cette matière.

L'on doit toutefois constater que les garanties procédurales qu'offre la Convention européenne des droits de l'homme impliquent que les personnes concernées par une mesure portant atteinte à un droit ou une obligation à caractère civil puissent obtenir un contrôle juridictionnel effectif, en fait comme en droit, de la régularité de la décision la prescrivant (36). Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction, au contrôle duquel la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 doit être soumise, figure également, outre la compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi (37), le pouvoir de «réformer» (38) en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Répond à cette exigence la juridiction qui dispose, comme le Conseil d'Etat (39), du pouvoir d'annuler la décision contrôlée et de renvoyer l'affaire devant la même autorité ou une autorité différente (40) (41).

Il ne semble toutefois pas que la Convention européenne des droits de l'homme impose aux Etats qui y sont partis d'organiser, en cas de constat d'illégalité de l'acte litigieux, une procédure au terme de laquelle le juge doit, au minimum, annuler cette décision. La Cour admet en effet que les recours disponibles doivent permettre à l'intéressé un «redressement approprié» de sa situation. Ainsi, la Cour a considéré, en matière de visite domiciliaire, que le ou les recours disponibles doivent permettre, en cas de constat d'irrégularité, soit de prévenir la survenance de l'opération, soit, dans l'hypothèse où une opération jugée irrégulière a déjà eu lieu, de fournir à l'intéressé un redressement approprié (42). Or, compte tenu de la marge d'appréciation dont les Etats disposent dans la matière de l'aménagement

(35) Voy., qui admet le recours en indemnisation dirigé contre un comité de remembrement: Civ. Huy, 6 octobre 1999, *Rev. dr. rur.*, 2001, p. 151.

(36) Cour eur. D.H., 21 février 2008, *Ravon et autres c. France*, § 28; Cour eur. D.H., 16 octobre 2008, *Maschino c. France*, § 22.

(37) Cour eur. D.H., 13 février 2003, *Chevrol c. France*, § 77.

(38) Il ne s'agit dès lors pas d'un pouvoir de réformation au sens où on l'entend généralement en droit administratif.

(39) C.A., n° 127/2000, 6 décembre 2000, B.14.3; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 106; M. DUMONT, «Le Conseil d'Etat, tribunal indépendant et impartial», in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 324-325. Adde: Cour. eur. D.H., décision, 3 mai 2005, *De Liedekerke c. Belgique*; C.E., n° 201.373, 26 février 2010, S.A. *European Air Transport*.

(40) Cour eur. D.H., Grande chambre, 28 mai 2002, *Kingsley c. R.-U.*, § 32-34. Les arrêts en langue anglaise de la Cour confirment cela, qui utilisent comme traduction du verbe «renoncer» le mot «quash» (voy., par exemple, Cour eur. D.H., 31 mai 2007, *Bistrovic c. Croatie*, § 51), terme qui renvoie au pouvoir d'annulation d'une juridiction (B. DE SMET, J. LATHOUWERS et K. RIMANQUE, «Artikel 6 § 1. Recht op eerlijk proces» in J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, Antwerpen, Intersentia, 2004, vol. I, p. 486).

(41) Cour eur. D.H., 23 octobre 1995, *Schmautzer c. Autriche*, § 36; Cour eur. D.H., 4 mars 2004, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, § 27; Cour eur. D.H., 18 juillet 2006, *Cosson c. France*, § 22; Cour eur. D.H., 15 janvier 2009, *Argyrou et autres c. Grèce*, § 24.

(42) Cour eur. D.H., 21 février 2008, *Ravon et autres c. France*, § 28; Cour eur. D.H., 16 octobre 2008, *Maschino c. France*, § 22.

foncier, il ne semble pas exclu qu'une action en indemnisation du dommage subi suite au comportement fautif de l'administration puisse constituer une mesure de cet ordre (43).

6. A supposer même que cela soit admissible, il faudrait alors considérer que dans la matière qui nous occupe, des personnes qui se trouvent placées dans des situations comparables en raison de ce qu'elles sont l'une et l'autre affectées dans leurs droits de propriété – à savoir, les personnes expropriées et celles dont les biens font l'objet d'une opération de remembrement (44) – seraient traitées de manière différente du point de vue de leur protection juridictionnelle et sans qu'il n'ait été démontré que cette différence de traitement repose sur un critère objectif ou puisse être raisonnablement justifiée. En effet, les propriétaires de biens expropriés, outre qu'il leur est toujours loisible de solliciter la réparation, en nature ou par équivalent (45), du préjudice qu'ils prétendent avoir subi dans le cadre d'un recours en révision des indemnités provisoires fixées par le juge de paix (46), disposent en effet également de la possibilité de s'opposer immédiatement à la décision administrative qui les lèse, soit devant le Conseil d'Etat, lequel peut annuler l'arrêté d'expropriation, soit devant le juge de paix une fois celui-ci saisi par l'autorité expropriante, dès lors que ce dernier peut rejeter cette demande après avoir, notamment, constaté l'irrégularité de l'arrêté d'expropriation. Or, cette possibilité de s'opposer directement à l'opération de remembrement en obtenant la remise en cause n'est pas assurée pour les personnes à qui elle s'applique (47), sauf à reconnaître la compétence du Conseil d'Etat pour connaître d'un recours contre la décision arrêtant l'acte de relotissement.

(43) Comp., à propos de la violation de l'article 1^{er}, du protocole additionnel, avec Cour eur. D.H., 14 novembre 2000, *Piron c. France*, § 43: «Le rétablissement en nature s'étant avéré impossible, essentiellement en raison du temps passé, la Cour est d'avis que, dans le cadre de la marge d'appréciation dont disposent en la matière les Etats membres, il était loisible aux autorités de décider de procéder à une indemnisation». Rappr. Cour eur. D.H., 24 mars 1987, *Erkner et Hofauer c. Autriche*, § 78-79; Cour eur. D.H., 24 mars 1987, *Poiss c. Autriche*, § 68: si la Cour décide que les requérants, propriétaires des terres remembrés, se sont vu imposer une charge disproportionnée, c'est parce que le système applicable se caractérise par une certaine rigidité: il n'offre aucun moyen de modifier, avant l'entrée en vigueur d'un plan de remembrement, la situation des propriétaires ou de les dédommager du tort qu'ils peuvent avoir subi jusqu'à l'attribution définitive de la compensation légale en biens-fonds. L'on peut se demander si la Cour ne serait pas arrivée à une solution différente si l'un de ces recours avait été envisageable.

(44) C.A., n° 83/2003, 11 juin 2003, B.6.3.

(45) C.A., n° 47/93, 17 juin 1993, B.8; Civ. Charleroi, 23 avril 1999, *J.L.M.B.*, 2001, p. 606, obs. A. DAL.

(46) En vertu de l'article 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes, l'exproprié peut fonder son action en révision sur l'irrégularité de l'expropriation. Cette disposition n'interdit pas à l'exproprié de fonder son action en révision sur des motifs concernant l'irrégularité de l'expropriation qu'il n'avait pas invoqués devant le juge de paix (Cass., 7 décembre 1990, *J.T.* 1991, p. 239).

(47) Sans doute, une réparation en nature du préjudice causé par un acte irrégulier de relotissement ne semble-t-elle pas, *a priori*, exclue, en cette matière. Néanmoins, en pratique, l'on peut se demander si celle-ci ne devrait pas se heurter à un obstacle de taille: celui du respect dû au pouvoir discrétionnaire de l'administration qu'impose le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, si le pouvoir judiciaire est compétent tant pour prévenir les atteintes paraissant portées fautivement à un droit subjectif par l'administration, lors de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, que pour y mettre fin, il ne peut toutefois ce faisant primer l'administration de sa liberté d'appréciation et se substituer à elle (Cass., 12 décembre 2003, R.G. n° C.00.0578.F; Cass., 4 mars 2004, R.G. n° C.03.0346.N et R.G. n° C.03.0448.N; Cass., 24 novembre 2006, .../...

7. En définitive, l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître d'un recours en annulation contre un acte de relotissement nous semble devoir être écartée. En cas contraire, elle aurait pour effet de priver, le cas échéant de manière discriminatoire, les propriétaires des parcelles visées par les opérations de remembrement de l'accès à un tribunal au sens où l'entend l'article 6 de la Convention, c'est-à-dire d'un organe juridictionnel disposant de compétences de pleine juridiction, en vue de contester la répartition des terres ainsi opérées, et, ce faisant, d'un recours effectif contre l'atteinte portée à leur droit de propriété. La protection juridictionnelle qui leur serait alors offerte pour contester l'atteinte portée à leur droit de propriété ne serait dès lors pas complète au regard des garanties procédurales que le droit international et constitutionnel leur assurent.

B. L'exigence de motivation formelle de la décision du comité de remembrement arrêtant le plan de relotissement

8. Bien que la décision du comité de remembrement d'arrêter le plan de relotissement s'inscrit dans le cadre d'une opération complexe (48), celle-ci n'est pas dispensée de satisfaire aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En statuant de la sorte, le Conseil d'Etat confirme que cette décision du comité de remembrement est un acte administratif à portée individuelle, et non un acte réglementaire, malgré l'ampleur des situations auxquelles il est appliqué.

Cet arrêt prend ainsi le contre-pied d'une décision du juge de paix de Waremme, lequel avait répondu aux requérants qui lui demandaient de constater l'illégalité du plan de relotissement ainsi que les tableaux dressés conformément aux articles 26 et 34 de la loi du 22 juillet 1970, au motif que cette décision n'était pas conforme à la loi du 29 juillet 1991, qu'«en matière de remembrement des biens ruraux, l'intérêt général est privilégié de par la volonté expresse du législateur, qui a limité les

.../...

R.G. n° C.05.0436.N; Cass., 3 janvier 2008, R.G. n° C.06.0322.N). Sans doute, ne s'immisce pas dans l'exercice des pouvoirs que la loi attribue à l'administration, le juge qui, en vue de rétablir une partie préjudiciée en ses droits, ordonne à l'administration de prendre une mesure qui met fin à une atteinte illicitement portée aux droits de cette partie (Cass., 1^{er} octobre 2007, R.G. n° C.06.0682.N).

Néanmoins, si un juge devait, au titre de la réparation du dommage subi par un propriétaire concerné par une opération de remembrement, ordonner la restitution de ses terres, cela emporterait nécessairement une refonte des opérations de remembrement en dépit des options prises par l'administration à ce propos. En imposant l'attribution de ces parcelles au demandeur, le risque nous paraît grand de voir le juge empiéter sur le pouvoir discrétionnaire d'appréciation du comité de remembrement d'opérer la répartition des terres incluses dans le remembrement selon les modalités et les critères qu'il établit dans le cadre du dispositif légal applicable. En outre, la restitution des terres à leur titulaire originaire, si elle était admise, ne pourrait s'opérer qu'au prix de mutations immobilières en cascade, qui aboutiraient à réduire à néant les opérations de remembrement.

En toute hypothèse, une réparation en nature semble difficilement envisageable compte tenu des difficultés pratiques considérables qu'elle pourrait entraîner, vu la nécessité de procéder à une révision générale des mutations immobilières opérées, et de ce qu'elle serait de nature à remettre gravement en cause la situation d'autres exploitations concernées par le remembrement et, par suite, à compromettre la finalité de ces opérations d'aménagement foncier.

(48) C.A., n° 83/2003, 11 juin 2003, B.9.4.

droits de contestation des particuliers et accordé aux Comités de remembrement le droit de déterminer souverainement, et toujours dans cet intérêt collectif, après études, collectes de renseignement, enquêtes et avis divers, la détermination des nouvelles parcelles remembrées. Dès lors, la décision d'arrêter les plans de remembrement et les tableaux définitifs de valeur se justifie (et par voie de conséquence se motive) par tout un travail préparatoire de mesurages, d'enquêtes, d'entretiens, etc., auxquels les différents propriétaires, usufruitiers, exploitants ou autres titulaires de droits n'ont pas été exclus. Dès lors et quoi qu'il en soit, le but de la loi, soit de permettre un contrôle et une contestation éventuelle de la décision (possibilités par ailleurs expressément limitées en cette matière), est bien rencontrée en l'espèce» (49).

Sans doute, la décision du comité de remembrement d'arrêter le plan de relotissement peut-elle s'appuyer sur les tableaux l'accompagnant, ainsi que sur le dossier administratif, dans lequel les travaux dudit comité peuvent être relatés. Cette décision n'est toutefois pas accompagnée d'une motivation adéquate, c'est-à-dire sur laquelle elle peut suffisamment se fonder (50), lorsque ni elle, ni les pièces du dossier administratif dont les intéressés auraient pu avoir connaissance, n'indiquent les réponses aux réclamations ou observations pertinentes formulées au cours de l'enquête publique relative au projet qui a donné lieu à l'acte attaqué.

Renvoyant implicitement à sa jurisprudence en matière de motivation d'une autorisation urbanistique ou environnementale relatif à un projet ayant fait l'objet de réclamations lors de la consultation publique qui l'a précédée, le Conseil d'Etat n'exige pas, dans la décision commentée, que chaque mutation immobilière, comme toute opération relative au remembrement, trouve une explication détaillée dans l'acte qui la décrète. L'acte de relotissement devrait néanmoins, à tout le moins à la lumière des pièces du dossier administratif auquel il renverrait, révéler les raisons pour lesquelles telle parcelle a été attribuée à tel propriétaire ou exploitant plutôt qu'à un autre, même en l'absence de réclamation. Encadrée de la sorte, l'exigence de motivation formelle contribuerait adroitement à garantir les droits fondamentaux des citoyens, en particulier, le droit à la transparence de l'administration que la loi du 29 juillet 1991 concrétise, sans enfreindre outre mesure le bon déroulement comme l'efficacité des opérations de remembrement.

C. L'absence de violation du principe d'impartialité

9. Le requérant soutenait également que la décision du comité de remembrement était entachée d'illégalité au motif qu'un des membres du comité de remembrement était directement intéressé à l'opération en tant que conjoint et frère de propriétaires de terrains concernés, de sorte qu'en adoptant la décision litigieuse, le comité aurait violé le principe d'impartialité.

Le Conseil d'Etat rejette ce moyen. Après avoir rappelé que la mise en cause de l'impartialité d'un organe collégial ne peut être retenue que si, d'une part, des faits précis, qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres du collège, peuvent être légalement constatés et, d'autre part, s'il ressort des circons-

(49) J. P. Waremme, 6 septembre 2005, *Rev. dr. rur.*, 2006, p. 118, note de M. HEYERICK.

(50) Cass., 3 février 2000, R.G. n° C.96.0380.N.

tances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège, la Haute juridiction administrative constate que ces éléments ne sont pas établis.

10. Cette décision s'inscrit dans la jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Suivant cette juridiction, une violation du principe d'impartialité (51) ne requiert pas nécessairement en effet que la preuve de la partialité réelle et effective de l'administration soit rapportée; une apparence, comme un soupçon, de partialité, par lesquels sont suscités des doutes légitimes quant à l'aptitude à examiner un dossier d'une manière impartiale (52), suffit (53). A côté de l'*impartialité subjective* dont elle doit faire preuve, l'administration active est ainsi tenue, comme les juges (54) (55), à une *impartialité objective* (56). L'impartialité, même seulement apparente, doit toutefois se fonder sur des faits précis (57) et concrets (58). Un soupçon de partialité ne peut donc être fantaisiste et doit être raisonnablement étayé (59). La mise en cause de l'impartialité d'un organe collégial ne peut, toutefois, être retenue que s'il ressort des circonstances que la partialité d'un ou de ses membres a pu influencer l'ensemble du collège (60).

11. En l'espèce, le membre du comité de remembrement visé s'était abstenu, comme il y était tenu en vertu de son devoir d'impartialité (61), de participer aux délibérations durant lesquelles avaient été examinées les réclamations concernant des terrains appartenant ou exploités par ses proches ou émises par ceux-ci. L'apparence d'impartialité peut en effet être acquise dès que le ou les membres de l'organe amené à statuer disposent d'un intérêt direct et personnel à ce que la décision

-
- (51) Sur ce principe, voy. A. COOLSÆT, «Het onpartijdigheidsbeginsel», in I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME (eds.), *Beginnselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, pp. 279-314; D. LAGASSE, «L'impartialité, principe général du droit applicable aux autorités administratives», in *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 424-439.
- (52) C.E., n° 132.731, 21 juin 2004, *Michel*.
- (53) C.E., n° 89.745, 22 septembre 2000, *Bouche*; C.E., n° 167.303, 30 janvier 2007, *Ebens & Hanssens. Adde*: Cass., 9 janvier 2002, R.G. n° P.00.0855.F, avec les conclusions de l'Avocat général J. SPREUTELS.
- (54) Sur l'application de cette garantie qu'offre l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, voy. Cour. eur. D.H., Grande chambre, 15 octobre 2009, *Micallef c. Malte*, §§ 93-99.
- (55) Jugé toutefois qu'appliqué à l'administration active, le principe d'impartialité ne peut être compris de la même manière que lorsqu'il est appliqué à une juridiction (C.E., n° 186.677, 30 septembre 2008, *S.A. Top Bedford*; C.E., n° 188.639, 8 décembre 2008, *De Maere*), dès lors que ce principe doit être appliqué en tenant compte de la nature spécifique et des impératifs d'organisation de l'administration active (C.E., n° 198.579, 4 décembre 2009, *Ninane*).
- (56) C.E., n° 111.814, 23 octobre 2002, *Lejeune*.
- (57) C.E., n° 190.955, 27 février 2009, *Dubuffet*.
- (58) C.E., n° 188.944, 18 décembre 2008, *De Meerleer*; C.E., n° 190.636, 19 février 2009, *Dellaert*.
- (59) C.E., n° 147.709, 18 juillet 2005, *Bouchon*; C.E., n° 155.583, 24 février 2006, *Thunus*.
- (60) C.E., n° 89.745, 22 septembre 2000, *Bouche*; C.E., n° 181.155, 17 mars 2008, *Gilet*; C.E., n° 199.340, 5 janvier 2010, *Fremault*; C.E., n° 200.737, 10 février 2010, *Colmant*; C.E., n° 201.221, 23 février 2010, *Kumps et autres*.
- (61) Jugé en effet que lorsque l'impression de partialité est acquise et que l'affaire est traitée par un organe collégial dont les règles qui lui sont applicables lui permettent de statuer valablement en l'absence du membre sur lequel pèse un soupçon raisonnable de partialité, ce membre doit s'abstenir de participer à la prise de décision, même en l'absence de disposition légale l'y obligeant: C.E., n° 138.716, 21 décembre 2004, *Montens d'Oosterwijk*. Voy. aussi: C.E., n° 123.179, 23 septembre 2003, *Lambert*; C.E., n° 138.787, 22 décembre 2004, *C.P.A.S. d'Houffalize*.

aille dans un sens déterminé (62), intérêt qui peut n'être que moral (63), et qui doit les forcer à s'abstenir de prendre part à la décision litigieuse.

L'on peut toutefois se demander si l'absence de participation de ce membre du comité de remembrement à ces seules délibérations est véritablement de nature à restaurer la confiance des citoyens en l'administration, laquelle se trouve au fondement même du principe d'impartialité. Sans doute, le Conseil d'Etat constate-t-il que le requérant s'abstient de fournir le moindre élément duquel il pourrait être déduit que la participation de ce membre au processus décisionnel lui aurait nui en raison de l'imbrication qui existerait entre les prétentions des diverses personnes visées par le remembrement.

La situation de chaque propriétaire ou exploitant peut néanmoins difficilement être isolée et distinguée de celle des autres propriétés et exploitations, compte tenu de l'enchevêtrement et de l'imbrication des décisions prises dans le cadre des opérations de remembrement. Chaque décision est ainsi susceptible, par essence, d'avoir une répercussion, même indirecte, sur toute autre mutation opérée dans le cadre du remembrement. Dans ces circonstances, l'abstention d'une personne dont les membres de la famille sont intéressés par les opérations de remembrement uniquement pour les opérations de remembrement les concernant directement nous paraît insuffisante à rétablir l'apparence d'impartialité requise dans son chef.

12. Il ne s'en déduit pas que le moyen eût dû nécessairement être déclaré fondé. Comme le Conseil d'Etat l'a constaté le requérant ne démontrait pas que le membre du comité de remembrement soupçonné de partialité avait, pour défendre les intérêts de ses proches, convaincu les autres membres du comité de remembrement de prendre des décisions non conformes aux objectifs poursuivis par la loi. Si l'existence même de cette (seconde) condition posée à la démonstration d'un vice d'impartialité d'une décision administrative adoptée par un organe collégial peut aisément se comprendre (64), l'on peut néanmoins se demander si, sauf à faire l'objet d'une appréciation moins rigoureuse (65), elle n'aboutit pas à vider d'une bonne part de sa substance le concept même d'impartialité objective.

En guise de conclusion

13. Hormis peut-être en ce qui concerne la réponse apportée au second moyen, l'arrêt commenté peut, selon nous, être approuvé. Son mérite va au-delà des questions techniques qu'il tranche. Bien qu'il n'épargne pas les plaignants de faire preuve de toute la rigueur qui s'impose dans l'exposé des arguments employés pour la dé-

(62) C.E., n° 87.089, 8 mai 2000, *Masset*; C.E., n° 134.859, 14 septembre 2004, *Colsohl*; C.E., n° 188.639, 8 décembre 2008, *De Maere*; C.E., n° 193.232, 12 mai 2009, *S.A. Family center Quievrain*.

(63) C.E., n° 188.944, 18 décembre 2008, *De Meerleer*.

(64) Suivant le Conseil d'Etat, en effet, «la collégialité prévue pour la prise de certaines décisions a notamment pour fonction d'estomper l'aspect inévitablement subjectif de toute opinion individuelle et (...), sauf cas particulier démontré, ce serait faire injure à un collège que de lui imputer *a priori* une docilité servile envers l'un quelconque de ses membres» (C.E., n° 87.746, 31 mai 2000, *Guimaud*; C.E., n° 152.659, 13 décembre 2005, *Latinne*).

(65) Dans ce sens, C.E., n° 85.564, 23 février 2000, *Daniel*. Comp. C.E., n° 101.622, 7 décembre 2001, *Godeau*; C.E., n° 123.179, 23 septembre 2003, *Lambert*.

fense de leurs droits fondamentaux, il ouvre en effet la voie à une meilleure protection des droits des personnes dont les biens font l'objet d'une opération de remboursement en rappelant à l'autorité compétente leur nécessaire prise en compte.

Aurélien VANDEBURIE,
Avocat au barreau de Liège - Elegis
Doctorant aux F.U.N.D.P.
Assistant à l'U.L.B.