

L'expropriation: un outil de maîtrise foncière

Vade-mecum



LES CAHIERS DU SRDU N°1 - MARS 2006

Ce Cahier est édité par le

Secrétariat régional au développement urbain asbl,

Bd Adolphe Max 13-17/B 4 - 1000 Bruxelles

Tél. 02 500 36 36 - Fax 02 500 36 39

contact@srdu.irisnet.be



A l'initiative du Gouvernement
de la Région de Bruxelles-Capitale

Il peut aussi être téléchargé
au format PDF, en français et en néerlandais,
sur le site **www.srdu.be**



Dépôt légal: D/2006/10.645/1

Editeur responsable: Luc Maufroy, bd Adolphe Max 13-17, 1000 Bruxelles

L'expropriation: un outil de maîtrise foncière

Avec la multiplication des programmes de Contrats de quartier et les volontés politiques d'accroître le parc immobilier public de qualité, les pouvoirs publics locaux (communes et CPAS) sont de plus en plus souvent confrontés au besoin d'acquérir des biens privés pour réaliser leurs objectifs en matière de logements et d'équipements d'intérêt collectif. Lorsque l'acquisition à l'amiable s'avère impossible, ces autorités n'ont d'autres solutions que de recourir à l'expropriation.

Outre sa longueur, la procédure d'expropriation s'avère être un outil difficile à conduire pour nombre de services communaux chargés de le mettre en œuvre. Par ailleurs, la jurisprudence des tribunaux et du Conseil d'Etat a évolué ces dernières années, suite aux contestations de propriétaires visés par l'expropriation. De ce fait, des acquisitions n'ont pu être menées à leur fin et plusieurs projets prévus dans les programmes ont dû être abandonnés.

Sur proposition du Secrétariat régional au développement urbain (Srdu), les Ministres en charge de la rénovation urbaine successifs, Eric Tomas et Charles Picqué, ont estimé opportun de faire rédiger un vade-mecum de l'expropriation par des juristes spécialisés, destiné à faciliter le travail des communes.

Le présent vade-mecum décrit dans le menu détail toutes les étapes de la procédure administrative et judiciaire d'une expropriation en tenant compte de la plus récente jurisprudence, notamment en ce qui concerne la motivation de l'utilité publique et de l'urgence.

Ce document est le fruit d'un travail collectif auquel ont été associés les juristes désignés pour la mission (DLM scrl), les Cabinets ministériels, le Srdu, la Direction Rénovation Urbaine de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL), ainsi qu'un grand nombre d'agents communaux présents lors des deux matinées de travail qui se sont déroulées les 13 mai 2003 et 22 février 2005.

S'il s'adresse principalement aux communes bénéficiant de Contrats de quartier, il constitue aussi un outil pour tous les acteurs impliqués dans la revitalisation de Bruxelles.

Luc Maufroy,
Directeur

Frédéric Raynaud,
Président

Table des matières

Titre 1 – Définitions	4
1.1 L'expropriation	4
1.1.1 Notion	4
1.1.2 La quasi-expropriation	5
1.1.3 Les servitudes légales d'utilité publique	5
1.1.4 La location forcée	6
1.1.5 Le droit de préemption	6
1.1.6 La réquisition d'immeubles	7
1.2 L'utilité publique	7
1.2.1 La notion d'utilité publique au sens strict	7
1.2.2 La notion d'utilité publique à des fins privées	7
1.2.3 Le principe de proportionnalité	9
Titre 2 – Les législations en rapport avec l'expropriation	10
2.1 Le droit interne	10
2.1.1 L'article 16 de la Constitution	10
2.1.2 La loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (procédure dite ordinaire) et la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (procédure dite d'extrême urgence)	10
2.2 Le droit européen	11
Titre 3 – Les instruments de rénovation urbaine en rapport avec l'expropriation	12
3.1 Le COBAT : Planification	12
3.2 Le COBAT : Protection du patrimoine immobilier	12
3.3 Les immeubles à l'abandon	13
3.4 Les contrats de quartier	13
3.5 L'ordonnance SDRB	13
3.6 Le droit de préemption	14
3.7 L'ordonnance relative aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale	14

Titre 4 – La procédure d'expropriation dite d'extrême urgence 15

4.1 Phase administrative 15
4.2 Phase judiciaire 17
4.3 Action en rétrocession 20

Titre 5 – Quelques questions pratiques 22

5.1 La motivation de l'arrêté d'expropriation 22
 5.1.1 *La motivation de l'utilité publique* 23
 5.1.2 *La motivation de l'urgence* 23
5.2 L'expropriation sur base d'un contrat de quartier 25
5.3 L'expropriation d'un bien du domaine public est-elle possible? 26
5.4 Quelles sont les juridictions compétentes en matière d'expropriation? 26

Annexes 27

1 Modèles de délibération du Conseil communal:
 **A. Demande d'approbation d'un plan d'expropriation
 par le Gouvernement régional** 28
 **B. Demande d'autorisation d'expropriation au Gouvernement régional
 en vue de la mise en œuvre d'un contrat de quartier** 29
**2 Ligne du temps pour l'expropriation
dans le cadre de la procédure d'extrême urgence** 30
3 Procédure d'expropriation : Phase judiciaire 32

Titre 1 – Définitions

1.1 – L'EXPROPRIATION

1.1.1. *Notion*

N° 1. L'expropriation peut-être définie comme la dépossession forcée et totale du droit de propriété portant sur un bien immobilier, pour une cause d'utilité publique, s'opérant suivant des règles déterminées et à condition que l'autorité expropriante verse au préalable une juste indemnité. L'expropriation implique donc un transfert forcé de la propriété de la propriété d'un bien immobilier appartenant à un particulier (personne physique ou morale) ou, le cas échéant à un personne publique.

L'expropriation peut intervenir pour permettre la réalisation de travaux de voirie, la construction de bâtiments scolaires, la construction de logements sociaux, ...

N° 2. Cette définition permet de mettre en évidence les éléments constitutifs de la notion d'expropriation, à savoir:

- il faut qu'il y ait une suppression **totale** et **forcée** du droit de propriété sur un bien **immobilier**, ce qui implique qu'aux termes de la procédure d'expropriation le propriétaire du bien exproprié ne dispose plus sur son bien d'aucun droit. Cette notion de suppression totale ne signifie pas pour autant que ce soit l'entièreté d'un bien immobilier appartenant à un même propriétaire qui doit être

expropriée. Ainsi, une procédure d'expropriation peut être diligentée dans le but d'acquérir une partie de cette propriété.

A titre d'exemple, l'élargissement d'une voirie peut ne nécessiter que l'expropriation d'une bande de terrain à front de cette voirie, sans pour autant que l'on doive exproprier l'immeuble bâti.

Il s'ensuit que:

- la suppression partielle, résultant de charges imposées au propriétaire dans un but d'intérêt général, n'est pas visée par la notion d'expropriation. Ne peuvent ainsi, à titre d'exemple, être analysés comme une expropriation:
 - les servitudes légales d'utilité publique découlant du classement d'un bâtiment (restriction à l'utilisation d'un bâtiment ou à l'exécution de travaux);
 - le droit d'ancrage des câbles pour le transport et la distribution de l'énergie électrique.
- la disposition par un particulier au profit d'une autorité publique de son bien, au terme d'une convention, ne consiste pas non plus en une expropriation. Ainsi la conclusion d'un contrat de superficie ou d'emphytéose par lequel un particulier autorise un pouvoir public à occuper son bien et, le cas échéant à y effectuer des travaux, échappe à la notion d'expropriation, dans la mesure où il n'y a aucun transfert du droit de propriété.

- l'expropriation ne concerne que les biens immobiliers (bâti ou non bâti).
- l'expropriation ne peut avoir lieu que pour des **causes d'utilité publique**. A défaut d'utilité publique, le pouvoir expropriant sera tenu, pour devenir propriétaire, de recourir aux mécanismes du droit civil lui permettant d'acquérir la propriété d'un bien (contrats, prescription, ...);
- l'expropriation s'opère suivant des **règles particulières** qui consacrent, notamment, le versement par le pouvoir expropriant d'une indemnité juste et préalable au propriétaire.

1.1.2. La quasi-expropriation

N° 3. La quasi-expropriation consiste, quant à elle, en une atteinte à ce point importante au droit de propriété que ses effets sont comparables à ceux d'une véritable expropriation et qu'elle doit en respecter les limites et les conditions.

Il n'y a donc pas de suppression totale du droit de propriété, mais la jurisprudence estime, cependant, que le législateur est tenu, compte tenu de la protection du droit de propriété reconnue par le droit européen, de consacrer le droit du propriétaire à une juste et préalable indemnité (Voy. *infra*, point 2.2., n° 13.).

A titre d'exemple, on peut citer l'hypothèse dans laquelle le pouvoir expropriant ne procède pas à l'expropriation d'un bien, mais refuse, de manière systématique, de délivrer un permis d'urbanisme sur ce bien, le rendant ainsi dépourvu de toute utilité pour son propriétaire.

Tel sera également le cas, lorsque l'autorité expropriante aura laissé planer pendant plusieurs années la menace d'une expropriation, entraînant une moins-value du bien et rendant difficile sa vente.

1.1.3. Les servitudes légales d'utilité publique

N° 4. Les servitudes légales d'utilité publique consistent en des limitations partielles au droit de propriété dans un but d'intérêt général. Il s'agit notamment du droit d'ancrage des câbles pour le transport et la distribution de l'énergie électrique ou de l'obligation de laisser un passage ouvert au public, alors même que la propriété du sol du passage appartient à un particulier.

Elles se distinguent de l'expropriation parce qu'elles n'entraînent pas de transfert de propriété de l'exproprié vers l'expropriant.

Elles se distinguent également de la quasi-expropriation dès lors qu'en principe elles ne donnent pas lieu à indemnisation.

1.1.4. La location forcée

N° 5. Des législations spécifiques autorisent les pouvoirs expropriants à occuper temporairement en location, les immeubles à exproprier dans l'attente de la mise en oeuvre de la procédure d'expropriation proprement dite. Dans pareil cas, le propriétaire ne peut s'opposer à l'occupation de son bien. Ces législations concernent la promotion de terrains industriels ou encore la construction de bâtiments scolaires.

En outre, d'une manière plus générale, l'article 17 de la loi du 26 juillet 1962

relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit qu'en cas de retard dans la transmission de l'état descriptif des lieux expropriés, le pouvoir expropriant peut prendre temporairement possession de l'immeuble par la voie d'une location forcée.

De telles locations ne se confondent pas avec l'expropriation, dès lors qu'elles n'entraînent aucun transfert de propriété et qu'elles impliquent le paiement d'un loyer au propriétaire du bien.

1.1.5. Le droit de préemption

N° 6. Le droit de préemption se définit comme « la faculté conférée par la loi à une personne, le bénéficiaire du droit d'option, d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné ».

La distinction par rapport à l'expropriation résulte de l'absence de caractère forcé du transfert de propriété.

En effet, ce n'est que dans l'hypothèse où le propriétaire décide de vendre son bien, que son choix sera limité par le droit de préemption reconnu à son bénéficiaire.

En Région de Bruxelles-Capitale, une ordonnance du 18 juillet 2002 (M.B. 17 août 2002) organise l'exercice de ce droit.

Les droits de préemption institués par cette ordonnance sont exercés dans l'intérêt général, en vue de:

- réaliser des équipements d'intérêt collectif et de service public relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale;
- lutter contre l'existence d'immeubles abandonnés et insalubres;
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé;
- réaliser des logements de type social.

Les bénéficiaires de ces droits de préemption sont:

- la Région de Bruxelles-Capitale agissant pour elle-même ou pour un organisme d'intérêt public régional qui en dépend;
- les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, agissant pour elles-mêmes ou pour leur centre public d'aide sociale;
- la Société de Développement régional de Bruxelles;
- la Société du Logement de la Région bruxelloise agissant pour elle-même, pour une société immobilière de service public, pour le Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale;
- la Société Régionale du Port de Bruxelles.

1.1.6. La réquisition d'immeubles

N°7. L'article 134bis de la Nouvelle loi communale prévoit que le Bourgmestre, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d'un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri.

Il ne s'agit pas d'une expropriation dans la mesure où c'est seulement l'occupation forcée d'un bien qui est visée par cette disposition.

1.2 – L'UTILITÉ PUBLIQUE

1.2.1. *La notion d'utilité publique au sens strict*

N° 8. A l'origine, seule l'utilité publique au sens strict pouvait justifier l'expropriation.

En d'autres termes, l'expropriation ne pouvait être poursuivie que pour **permettre à une autorité publique d'acquérir un bien qui sera affecté à l'usage public**. Traditionnellement, on considère que sert à l'usage public un immeuble qui est affecté à un service public (école gérée par les pouvoirs publics, siège d'une administration, hôpital public,...), soit est mis à la disposition du public en général (voirie, infrastructures des transports en commun, ...).

On citera, à cet égard, l'arrêt Liebin et Baudry du Conseil d'Etat (C.E., Liebin et Baudry, n° 16.159, du 11 décembre 1973) qui illustre ce propos.

Dans cette affaire, en effet, la Ville de Mons avait procédé à l'expropriation d'immeubles qu'elle entendait louer par bail emphytéotique à une société exploitant des parkings.

Le Conseil d'Etat a considéré qu'une telle expropriation poursuivie à des fins commerciales n'avait pas pour objet des immeubles destinés à un usage public et que, par conséquent, cette expropriation n'était pas effectuée à des fins d'utilité publique.

Lorsque le bien exproprié est destiné à un usage public, il existe une présomption de légalité qui permet, selon une certaine jurisprudence, de faire l'économie d'une habilitation législative, soit un texte émanant du législateur fédéral, régional ou communautaire autorisant le recours à l'expropriation.

1.2.2. *La notion d'utilité publique à des fins privées*

N° 9. On considère également que l'utilité publique est également satisfaite lorsque l'acquisition bénéficie à un particulier, mais que **l'intérêt public profite indirectement de l'usage qu'il en fera**.

Dans cette hypothèse, l'utilité publique ne pouvant plus être présumée, elle doit être établie par une norme. Toutefois, s'agissant de l'obligation de motivation formelle de l'arrêté communal décidant l'expropriation et de l'arrêté du gouvernement régional l'autorisant (voir *infra*, 5.1., n° 37), le simple renvoi à des dispositions légales est insuffisant, il faut aussi relever les considérations de fait qui démontrent concrètement que l'utilité publique est rencontrée.

Cette conception de l'utilité publique est expressément consacrée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, laquelle prévoit que les opérations de réhabilitation, de construction ou de reconstruction de l'habitat peuvent se faire, le cas échéant, avec l'apport financier du secteur privé (Voy. art. 4 de l'ordonnance organique de la revitalisation des quartiers).

On peut citer, à cet égard, l'hypothèse dans laquelle une commune exproprie des terrains et les revend à un promoteur immobilier avec obligation pour ce dernier de réaliser les travaux de rénovations prévus par un plan particulier d'aménagement et, notamment, la rénovation de logements. Le juge de Paix de Saint-Josseten-Noode a eu l'occasion de connaître précisément ce cas de figure, dans un jugement inédit du 15 février 1985, où il a ainsi considéré :

« Qu'il est incontestable que la PPA dont l'expropriante poursuit la réalisation sert l'utilité publique et l'intérêt public;

Que la commune ne disposant pas de moyens financiers nécessaires pour réaliser seul son objectif de réhabilitation, a cherché une collaboration avec les promoteurs privés pour exécuter cet objectif en leur imposant des conditions de rénovation de l'ilot 3 affecté au logement;

Qu'il est légitime que le promoteur, qui collabore à l'objectif poursuivi par l'expropriante cherche son intérêt; que la recherche d'un intérêt propre n'exclut pas que l'objectif poursuivi par l'expropriante reste la réhabilitation du quartier et que cet objectif sert l'intérêt public;

Qu'en définitive, la défenderesse n'établit d'aucune manière que l'intérêt propre du promoteur prime toute autre considération dans le chef de l'expropriante et ferait pencher la balance, largement en sa faveur si l'on compare les intérêts propres des acteurs de la collaboration-promotion (...) ».

Ce jugement a été confirmé récemment par la même juridiction.

Si des procédures d'expropriation n'ont pu aboutir, cela résulte essentiellement du défaut de motivation concrète de l'utilité publique ou du défaut de compétence du pouvoir expropriant.

Ainsi, le juge de Paix de Saint-Josseten-Noode a considéré, dans un jugement du 17 novembre 1997 (Rev.not.b., 1998, pg. 628) que l'exproprié s'insurgeait avec pertinence contre l'invocation de l'utilité publique étant donné que la partie expropriante semblait vouloir exproprier les immeubles pour transférer directement à une tierce personne privée alors que, non seulement la concrétisation du projet de la commune était inconnue, mais en outre, que l'exproprié développait lui-même un projet urbanistique répondant aux objectifs de l'expropriation envisagée.

1.2.3. Le principe de proportionnalité

N° 10. A l'instar du droit français, un contrôle juridictionnel tend à s'établir sur l'opportunité qu'il y a à exproprier un bien.

C'est l'application de la théorie dite du bilan, selon laquelle une expropriation ne peut être légalement décrétée que si les divers inconvénients qu'elle entraîne ne sont pas excessifs par rapport à ses avantages.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 8 novembre 1994 (n° 50.085, Leiebos, Aménagement-environnement, 1995, p.93), a initié le mouvement de manière prudente en jugeant que le recours à

l'expropriation pour maintenir une servitude de halage semblait être disproportionnée.

Dans un arrêt du 3 février 2000 (Pas., I, pg. 289), la Cour de Cassation de Belgique lui a emboîté le pas en considérant qu'un arrêté d'expropriation doit énoncer les motifs pour lesquels l'expropriation s'avère nécessaire, ce qui implique notamment qu'il doit exister un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé et que, suivant le cas, il doit apparaître de ces motifs que les options politiques prises ont été évaluées.

Par ailleurs, le principe de proportionnalité a été invoqué à l'appui du principe de non discrimination dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique à des fins privées. Elle a ainsi considéré que l'objectif poursuivi (rénovation urbaine) par l'expropriation ne doit pas nécessairement passer par l'appropriation forcée dans la mesure où l'exproprié dispose à cet égard d'un projet répondant à suffisance aux dits objectifs (Voy. infra, point. 1.2.2, n°9).

La jurisprudence traditionnelle, qui se limite à un contrôle marginal, reste cependant majoritaire.

Toutefois, compte tenu de l'arrêt de la Cour de Cassation précité, il est plus que probable qu'elle évoluera dans le sens de la Cour.

Titre 2 – Les législations en rapport avec l’expropriation

2.1 – LE DROIT INTERNE

2.1.1. *L’article 16 de la Constitution*

N° 11. La Constitution belge consacre, en son article 16, les principes que doivent respecter les législations relatives à l’expropriation:

« 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 ».

Cette disposition implique que:

- l’expropriation ne peut être décidée que pour des raisons d’utilité publique;
- l’expropriation obéit à une procédure déterminée par la loi;
- le propriétaire doit, préalablement à l’expropriation, obtenir une indemnité.

Le principe constitutionnel trouve un « écho » dans l’article 79, §1er de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, et est mis en œuvre, en Région de Bruxelles-Capitale, par l’article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

2.1.2. La loi du 17 avril 1835 sur l’expropriation pour cause d’utilité publique (procédure dite ordinaire) et la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d’extrême urgence en matière d’expropriation pour cause d’utilité publique (procédure dite d’extrême urgence)

N° 12. La loi du 17 avril 1835 organise la procédure d’expropriation dite ordinaire. Sa mise en œuvre s’est avérée lourde en raison des nombreuses formalités qu’elle impose d’accomplir.

C’est pourquoi la loi du 26 juillet 1962 a été adoptée. Elle simplifie la procédure d’expropriation imaginée par le législateur de 1835. A l’origine, elle concernait la construction des autoroutes. Aujourd’hui le recours à la loi du 26 juillet 1962 s’est à ce point généralisé, que seule la procédure qu’elle prévoit est encore utilisée en pratique.

Cette généralisation est à ce point perceptible que la Cour d’Arbitrage elle-même a considéré que *« la procédure d’extrême urgence organisée par la loi du 26 juillet 1962 est devenue la seule procédure appli-*

quée par toute autorité expropriante, sauf dans les cas où une procédure particulière est organisée par le législateur fédéral » (C.A., n° 131/ 2002, du 18 septembre 2002).

Seule cette législation sera, en conséquence, abordée lorsqu'il sera question, dans les pages qui suivent, de la procédure d'expropriation (Voy. *infra*, « Titre 4. La procédure d'expropriation dite d'extrême urgence », n° 20 et suiv.).

Il ne faudrait pas conclure, toutefois, que le recours systématique à cette législation dispense l'autorité expropriante de justifier de l'urgence de l'expropriation envisagée (Voy. à ce sujet, *infra*, point 5.1.2., n° 37).

2.2 – LE DROIT EUROPÉEN

N° 13. Le droit de propriété est garanti par l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette disposition consacre également le droit d'expropriation par les pouvoirs publics à condition que l'expropriation ait lieu pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi.

Ces principes doivent être respectés par le droit interne belge.

C'est sur la base de cette disposition du droit européen, que la notion de quasi-expropriation donnant droit à une indemnité à charge des pouvoirs publics a été consacrée (Voy. *supra*, point 1.1.2., n° 3).

Titre 3 – Les instruments de rénovation urbaine en rapport avec l’expropriation

3.1 – LE COBAT : PLANIFICATION

N° 14. Aux termes de l’article 69 du Code bruxellois de l’Aménagement du territoire :

« Toutes les acquisitions d’immeubles nécessaires à la réalisation des dispositions ayant force obligatoire et valeur réglementaire des plans définis par la présente ordonnance, peuvent être réalisées par la voie de l’expropriation pour cause d’utilité publique. ».

Le Plan régional d’affectation du sol (PRAS) et le Plan particulier d’affectation du sol (PPAS) répondent à cette définition. Il est, en conséquence, possible de procéder à une expropriation sur la base de ces plans.

Le recours à l’article 69 du COBAT implique que le pouvoir expropriant doit faire approuver un plan d’expropriation par le Gouvernement régional. L’approbation de ce plan d’expropriation aura des conséquences sur la procédure d’expropriation subséquente. En effet, l’approbation d’un plan d’expropriation permet de passer directement à la phase judiciaire de l’expropriation pour cause d’utilité publique.

Il ne faudra, toutefois, pas omettre d’indiquer, dans le plan d’expropriation, les raisons qui justifient le recours à la procédure d’extrême urgence (Voy. infra, point 5.1.2., n° 37).

3.2 – LE COBAT: PRÉSERVATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

N° 15. L’article 242 du COBAT prévoit :

« Le Gouvernement peut, soit d’initiative, soit sur proposition de la Commission royale des monuments et des sites ou du collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé, décider l’expropriation pour cause d’utilité publique d’un bien relevant du patrimoine immobilier, inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, qui risque d’être détruit ou gravement détérioré.

A la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, le Gouvernement peut autoriser cette commune à exproprier pour cause d’utilité publique un tel bien dans les mêmes conditions. ».

3.3 – LES IMMEUBLES À L'ABANDON

N° 16. Il n'existe pas comme tel une législation spécifique autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles à l'abandon.

Leur expropriation ne pourra dès lors être menée que dans le cadre de la notion d'utilité publique au sens strict (Voy. supra, point 1.2.1, n° 8).

On songe, à cet égard, à l'exemple dans lequel le pouvoir expropriant, tel un CPAS, par exemple, procède à une expropriation et reconstruit l'immeuble exproprié en vue d'y créer des logements sociaux.

Dès lors que le but visé par l'expropriation, à savoir la création de logements sociaux, est d'utilité publique, l'on se trouve dans un cas d'utilité publique au sens strict, lequel ne nécessite donc pas qu'une ordonnance reconnaisse expressément le caractère d'utilité publique de l'opération.

Une telle ordonnance serait, toutefois, nécessaire si l'expropriation de l'immeuble abandonné poursuivait d'autres fins.

L'expropriation d'immeubles à l'abandon pourra également être poursuivie lorsque leur acquisition forcée s'inscrit dans la réalisation d'un plan d'aménagement ou d'un contrat de quartier, soit encore dans la réalisation d'un programme de rénovation urbaine mené par la SDRB.

3.4 – LES CONTRATS DE QUARTIER

N° 17. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers prévoit, en son article 6, que « toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des opérations visées à l'article 3 peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

Cette ordonnance renvoie, pour le surplus, aux lois relatives à la procédure d'expropriation, à savoir essentiellement à la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il faudra donc que la commune, auteur du programme de revitalisation, sollicite un arrêté du Gouvernement décidant de recourir à la procédure d'extrême urgence et déclarant que la prise de possession est d'utilité publique (Voy. infra, point 4.1., n° 22).

3.5 – L'ORDONNANCE SDRB

N° 18. L'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale prévoit en son article 7 que la SDRB peut être autorisée par le Gouvernement à poursuivre, en vue de la réalisation de ses missions, l'expropriation de biens immobiliers pour cause d'utilité publique, même par le biais du procédé de l'expropriation par zones.

3.6 – LE DROIT DE PRÉEMPTION

N° 19. Enfin, il faut également mentionner le droit de préemption (Titre VII du COBAT) qui prévoit à l'article 270 que :

« Les pouvoirs préemptants auxquels est reconnu le pouvoir d'exproprier en vue de la réalisation de leur mission et désignés dans l'arrêté établissant le périmètre soumis au droit de préemption peuvent procéder à l'expropriation des immeubles repris dans ce périmètre pour les causes d'utilité publique qui en ont justifié l'adoption ».

En d'autres termes, lorsqu'un périmètre de préemption a été établi, les pouvoirs préemptants peuvent recourir à la procédure d'expropriation sans devoir à nouveau justifier l'utilité publique.

3.7 – L'ORDONNANCE RELATIVE AUX EXPROPRIATIONS POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE POURSUIVIES OU AUTORISÉES PAR L'EXÉCUTIF DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

N° 20. En vertu de l'article 3 de l'ordonnance du 22 février 1990:

« L'Exécutif autorise, cas par cas, les communes, les intercommunales, les organismes d'intérêt public et toute autre personne morale de droit public, à procéder à l'expropriation de biens immeubles pour cause d'utilité publique ».

Notons, toutefois, qu'il s'agit là d'une disposition de procédure qui ne peut à elle seule conférer à la Région le pouvoir d'autoriser toute expropriation décidée en toute matière, par quelques personnes de droit public que ce soit. L'Exécutif ne peut y recourir qu'en cas d'utilité publique avérée, et à condition que les fins de l'expropriation soient conformes à l'objet et au pouvoir de la personne publique expropriante.

Titre 4

La procédure d'expropriation dite d'extrême urgence

N° 21. La procédure d'expropriation, fondée sur la loi du 26 juillet 1962, se décompose en deux phases; l'une administrative, l'autre judiciaire.

4.1 – PHASE ADMINISTRATIVE

a. La décision d'exproprier

N° 22. La phase administrative de la procédure d'expropriation d'extrême urgence débute par la décision du pouvoir expropriant de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique de tout ou partie d'un bien immobilier.

La compétence de décider de cette expropriation est déterminée par la législation organique du pouvoir expropriant.

S'agissant d'une commune, la compétence de décider l'expropriation d'un bien revient au conseil communal.

La décision du conseil communal doit identifier les biens à exproprier, au besoin par le biais d'un plan d'expropriation annexé à cette décision. Cette décision doit être motivée (sur la motivation de l'utilité publique et de l'urgence, voy. *infra*, «Titre V. Quelques questions pratiques», points 5.1.1. et 5.1.2., n° 37 et suiv.). Cette délibération doit être transmise à l'administration régionale pour que le Gouvernement régional se prononce sur l'expropriation.

b. L'arrêté d'expropriation

N° 23. La procédure se poursuit ainsi par l'adoption d'un arrêté du Gouvernement décidant de recourir à la procédure d'extrême urgence et déclarant que la prise de possession immédiate est d'utilité publique (sur la motivation de l'utilité publique et de l'urgence, voy. *infra*, «Titre V. Quelques questions pratiques», points 5.1.1. et 5.1.2., n° 37 et suiv.).

Cet arrêté d'expropriation est publié au *Moniteur belge*.

La loi du 26 juillet 1962 ne prévoit pas la tenue d'une enquête publique avant l'adoption d'un tel arrêté. Toutefois, il faut, dans chaque cas, se référer à la loi sur la base de laquelle l'expropriation est décidée pour savoir si une telle enquête est imposée (Voy. *supra*, points 3.1. et 3.2., n° 14 et n° 15). En toute hypothèse, rien n'interdit toutefois d'organiser une telle enquête, dès lors qu'elle permet une plus grande protection des citoyens.

c. Négociations amiables

N° 24. Ensuite, le pouvoir expropriant est tenu d'entamer des négociations en vue d'acquérir l'immeuble. Ceci se conçoit aisément dès lors qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une expropriation si le propriétaire du bien est disposé à le vendre.

Le pouvoir expropriant peut agir seul ou se faire assister par le comité d'acquisition.

A cet égard, l'article 4 de l'arrêté royal du 3 novembre 1960 relatif aux comités d'acquisition d'immeubles pour compte de l'Etat, des organismes d'Etat et des organismes dans lesquels l'Etat a un intérêt prépondérant confère aux comités d'acquisition la compétence d'intervenir pour d'autres pouvoirs publics que l'Etat, pour autant que la mission d'exproprier leur soit confiée.

Il appartient donc aux administrations communales de solliciter l'intervention des comités d'acquisition pour les assister dans la phase judiciaire de l'expropriation.

Dans ce contexte, si le conseil communal est compétent pour décider de l'expropriation et de recourir au comité d'acquisition, c'est au collègue échevinal qu'il revient de mettre ces décisions en œuvre. Toutefois, si une convention devait être signée entre le comité et la commune, seul le conseil communal dispose de la compétence de conclure cette convention.

Ces négociations seront menées par le comité d'acquisition territorialement compétent, lequel est saisi à la requête du pouvoir expropriant. Son rôle est de remplir les missions qui lui sont confiées par le pouvoir expropriant lesquelles débutent lors de la phase de négociation amiable et peuvent se poursuivre jusqu'au dépôt de la requête en expropriation. Il détermine la valeur du bien en utilisant la technique des points de comparaison et entame les négociations amiables. Il se distingue du receveur de l'enregistrement, en ce que ce dernier n'intervient que pour indiquer à tout pouvoir public qui en fait la demande toute information sur la valeur d'un bien sans

jouir de la moindre prérogative en matière d'expropriation⁽¹⁾.

Si, toutefois, la commune décidait de mener elle-même les négociations à l'amiable, elle sera attentive à agir au plus vite afin d'éviter toute spéculation foncière. Si ces négociations devaient aboutir à un engagement ferme du propriétaire, ou de toute personne disposant d'un droit sur l'immeuble, de rénover lui-même les lieux, ou de prendre à sa charge toute autre alternative susceptible de faire échec aux motifs d'utilité publique, l'administration communale devra acter cette prise de position dans un procès verbal contradictoire et indiquer dans quel délai cet engagement du propriétaire sera réalisé. Le non respect de cet engagement assurerait à l'administration communale une garantie non négligeable, dès lors que sa non-exécution pourrait justifier une nouvelle expropriation.

(1) *L'offre émise par le pouvoir expropriant peut évidemment être supérieur au prix déterminé par le receveur de l'enregistrement afin de prendre en compte les indemnités de emploi, de convenance... En effet, il s'agit là d'une négociation à l'amiable. Toutefois, les majorations de prix non justifiées risqueront fort d'être censurées par l'autorité de tutelle au motif qu'elles sont contraires à une saine gestion financière et de nature à blesser l'intérêt général. En outre, les subsides octroyés dans le cadre des contrats de quartiers sont quant à eux limités au prix déterminé par le receveur de l'enregistrement.*

4.2 – PHASE JUDICIAIRE

a. Requête en expropriation

N° 25. Lorsque ces négociations en vue d'une acquisition amiable du bien à exproprier ne peuvent aboutir, le pouvoir expropriant, son conseil ou le comité d'acquisition déposera la requête en expropriation devant le juge de paix.

La requête en expropriation est déposée, contre reçu, au greffe de la justice de paix, accompagnée de l'arrêté du Gouvernement autorisant l'expropriation et du plan des parcelles à exproprier.

Dans les huit jours du dépôt de cette requête, le juge de paix ordonnera, la comparution de l'expropriant, des propriétaires et de l'expert, sur les lieux.

La date de comparution sur les lieux doit intervenir au plus tard le 21^e jour qui suit le dépôt de la requête en expropriation.

b. Citation introductive d'instance

N° 26. Huit jours au moins avant la date fixée pour la comparution sur les lieux, le pouvoir expropriant est tenu de faire signifier une citation introductive d'instance, accompagnée de l'arrêté d'expropriation, de la requête en expropriation et de l'ordonnance du Juge de paix ordonnant la comparution sur les lieux.

Elle mentionne également l'offre qui a été faite (Voy. *supra*, point 4.1.c., n° 24) pour l'acquisition du bien.

Cette mention revêt une importance toute particulière dès lors que le Juge de paix ne pourra, à titre provisionnel, fixé l'indemnité d'expropriation à moins de 90% de l'offre qui a été faite (Voy. *infra*, point 4.2.e., n° 29).

c. Intervention des tiers

N° 27. Tous les tiers intéressés – c'est-à-dire ceux disposant d'un droit réel ou personnel sur les immeubles à exproprier (locataire, titulaire d'une hypothèque, titulaire d'une servitude, ... etc) peuvent intervenir à la cause.

Leur intervention est facilitée dès lors que l'exproprié est tenu de les avertir de l'expropriation et de la date de la comparution devant le juge. A défaut d'avertissement, le propriétaire sera seul redevable des indemnités que les tiers intéressés pourraient réclamer.

Les tiers ordinaires – par opposition aux tiers intéressés (les voisins) – ne peuvent agir que devant le Conseil d'Etat.

d. Comparution sur les lieux

N° 28. Le jour déterminé par l'ordonnance du juge de paix (voy. *supra*, point 4.2.a., n° 25), le pouvoir expropriant, l'exproprié, l'expert et le juge se retrouvent sur les lieux.

A cette occasion, le juge vérifiera si l'action a été régulièrement intentée, si les formes prescrites par la loi ont été observées et si le plan des emprises est applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie.

Les expropriés doivent, lors de cette comparution, faire état de tous les arguments qui, selon eux, s'opposent à l'expropriation.

Après, ils ne pourront plus s'en prévaloir pour contester l'expropriation.

e. Le jugement provisionnel

N° 29. Le Juge de paix est tenu de rendre son jugement provisionnel dans les 48 heures de la comparution sur les

lieux. Il s'agit là d'un délai de rigueur qui peut être sanctionné par une décision de réouverture des débats ou de surséance pour dépôt de conclusion. Cependant, ce délai étant devenu irréaliste, les parties s'entendent généralement pour ne pas soulever ce vice de régularité, et acter leur accord au plunitif d'audience.

Ce jugement a pour effet de transférer le droit de propriété dans le patrimoine du pouvoir expropriant. Ce dernier ne peut plus y renoncer

Le pouvoir expropriant devra, toutefois, consigner l'indemnité provisionnelle décidée par le juge pour entrer en possession des lieux (voy. supra, point 4.2.a., n° 25).

Le jugement provisionnel qui transfère la propriété doit être transcrit à la conservation des hypothèques à la requête du pouvoir expropriant.

Le jugement provisionnel statue sur la régularité de la procédure d'expropriation et sur l'indemnité provisionnelle qui revient à l'exproprié.

Ainsi qu'il l'a déjà été précisé (Voy. supra, point 4.2.b., n° 26), cette indemnité ne peut être inférieure à 90% du montant de l'offre formulée dans le cadre des pourparlers effectués lors de la phase de négociation amiable.

A l'exception de ce minimum, le juge de paix dispose, toutefois, d'une entière liberté quant à la fixation de cette indemnité provisionnelle.

Par ailleurs, le jugement a également pour effet de délaïsser le droit de propriété de tous les droits dont il est grevé. Les garanties de ces droits seront transposées sur l'indemnité compensatoire.

f. Recours à l'encontre du jugement provisionnel

N°30. L'exproprié ne dispose d'aucun recours à l'encontre d'un jugement du juge de paix qui statue sur la régularité de l'expropriation et fixe l'indemnité provisionnelle. Cette contestation aura lieu devant le Tribunal de première instance, dans le cadre de la procédure introduite par citation par le pouvoir expropriant.

N° 31. Le pouvoir expropriant, en revanche, peut interjeter appel dans les 15 jours du prononcé du jugement qui le déboute de son action en expropriation.

g. Consignation des indemnités provisionnelles

N° 32. Afin de pouvoir entrer en possession des lieux, le pouvoir expropriant doit déposer la somme fixée par le juge de paix à la caisse des dépôts et consignations.

A cette occasion, un certificat établissant le dépôt sera rédigé.

L'exproprié peut réclamer, en produisant le jugement provisionnel et le certificat hypothécaire délivré après la transcription du jugement provisionnel, le montant de l'indemnité provisionnelle auprès de la caisse des dépôts et consignations.

Lorsque l'indemnité provisionnelle a été déposée à la caisse des dépôts et consignations, le pouvoir expropriant pourra entrer en possession des lieux en faisant signifier aux expropriés le jugement fixant l'indemnité provisionnelle, le certificat de dépôt de l'indemnité provisionnelle à la caisse des dépôts et consignations ainsi qu'une copie certifiée conforme de l'état descriptif des lieux réalisé par l'expert.

En pratique, une attente injustifiée risquerait de démentir l'extrême urgence.

b. L'état descriptif des lieux et le rapport d'expertise réalisés par l'expert

N° 33. L'expert désigné par le juge de paix doit déposer son état descriptif dans les 15 jours qui suivent la comparution sur les lieux. Ce document est essentiel pour le pouvoir expropriant puisqu'il lui permettra d'entrer en possession des lieux (voy. *supra*, point 4.2.g., n° 32).

N° 34. L'expert réalise également un rapport d'expertise contenant l'évaluation des indemnités qu'il propose.

Ce rapport devra être déposé au greffe de la justice de paix dans les 30 jours qui suivent la comparution sur les lieux. En cas de dépassement de ce délai, qui peut être prolongé une fois 30 jours par le juge, aucune sanction n'a été prévue par le législateur. Les parties devront alors demander sa révocation.

i. Le jugement provisoire

N°35. Après le dépôt du rapport, le Juge de paix entendra le pouvoir expropriant et les personnes expropriées, ainsi que l'expert.

Le jugement dit provisoire du juge de paix a pour objet de statuer sur les indemnités dues en raison de l'expropriation. Ce jugement doit intervenir dans les 30 jours du dépôt du rapport. Toutefois, à nouveau, aucune sanction n'a été prévue. La différence entre cette indemnité et l'indemnité provisionnelle déjà consignée par le pouvoir expropriant doit également être consignée par le pouvoir expropriant

à la Caisse des dépôts et consignations. Le pouvoir expropriant adressera, ensuite, aux personnes expropriées une copie du certificat de dépôt à la caisse des dépôts et consignations de la somme précitée ainsi qu'une copie du jugement fixant l'indemnité provisoire.

Le qualificatif « provisoire » de l'indemnité résulte du fait que l'indemnité pourra être revue si les personnes expropriées introduisent une action en révision devant le Tribunal de première instance.

Les indemnités octroyées le sont au bénéfice du propriétaire exproprié et, le cas échéant, s'ils sont intervenus dans la procédure judiciaire, au bénéfice des occupants de l'immeuble.

Ces derniers pourront être indemnisés de la perte d'un bail avantageux, de leurs frais d'installation et de réinstallation, de leurs frais de déménagement, voire, s'il s'agit d'un bail commercial, de la perte de leur clientèle ou de leur fonds de commerce.

L'indemnité due pour la valeur de l'immeuble sera calculée en fonction de la valeur actuelle de celui-ci.

Toutefois, il faudra également tenir compte, le cas échéant, de la valeur d'avenir de l'immeuble, à savoir le prix auquel le propriétaire exproprié aurait eu droit s'il avait accepté de céder son bien en choisissant le bon moment pour le vendre.

De même, il faudra tenir compte de la valeur de convenance de l'immeuble, laquelle résulte d'éléments spécifiques à l'immeuble dont la valeur n'existe que pour le propriétaire exproprié.

La valeur d'affection peut également être prise en compte.

Lorsque l'expropriation ne porte que sur une partie d'un bien, son propriétaire aura droit à une indemnité pour dépréciation des parties restantes.

Afin de pouvoir acquérir un autre immeuble, le propriétaire exproprié devra exposer des droits d'enregistrement et des frais de notaire. Ces débours devront également lui être remboursés.

Enfin, il faut noter que toutes ces indemnités seront augmentées d'intérêts de retard depuis le jugement déclaratif d'expropriation et jusqu'à la consignation.

A la lecture du texte de l'article 14, alinéa 3, de la loi de 1962, il semble que l'exproprié ne peut plus contester la régularité de l'expropriation, mais seulement le montant de l'indemnité qui lui a été allouée.

En réalité, la possibilité pour l'exproprié d'introduire une action en révision oblige à nuancer ces propos. En effet, cette action n'est pas limitée au débat relatif aux indemnités. Elle permet de soulever à nouveau toutes les exceptions voulues, conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation.

4.3 – ACTION EN RÉTROCESSION

N° 36. Lorsque le pouvoir expropriant n'a pas utilisé le bien aux fins d'utilité publique invoquées à l'appui de la demande d'expropriation, une action en rétrocession est ouverte aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit.

Pour ce faire, trois conditions doivent être remplies:

1. il faut être titulaire du droit de propriété originaire ou ayant droit de ses titulaires;

2. le bien doit avoir été acquis pour cause d'utilité publique. Le droit de rétrocession s'applique tant à l'égard des biens cédés à l'amiable, qu'à ceux acquis en vertu d'un jugement. En tout état de cause, il doit s'agir de biens qui ont été visés par un arrêté d'expropriation. Il faudra donc s'en référer, pour plus de précisions, au plan d'expropriation;

3. les parcelles expropriées ne doivent pas avoir reçu l'affectation prévue. Il s'agit là, d'une question de fait appréciée souverainement par le juge du fond. Une utilisation temporaire, conforme à la destination initiale, suffit à empêcher la rétrocession. La doctrine considère néanmoins que la rétrocession peut être invoquée à l'égard d'une partie d'immeuble exproprié qui n'a jamais reçu l'affectation prévue.

La rétrocession peut être amiable ou forcée.

Lorsque le bien n'a pas reçu l'affectation prévue, l'Administration doit, en principe, le faire savoir par la publication d'un avis à la maison communale et par un avertissement écrit et individuel adressé au domicile des propriétaires compris dans le périmètre des terrains expropriés⁽²⁾.

(2) Selon la Cour d'Arbitrage (Arrêt n° 64/2004, du 28 avril 2004), l'article 23 de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'il est interprété comme obligeant l'administration à notifier individuellement aux anciens propriétaires l'avis dont il est fait mention dans cette disposition. En effet, la Cour d'Arbitrage considère que cet avis est un acte administratif à caractère individuel qui n'est pas opposable à l'administré tant qu'il n'a pas été notifié.

Les anciens propriétaires et leurs ayants droit désireux de récupérer leur bien doivent alors en faire déclaration dans les **trois mois** de l'avis, à peine de déchéance.

En cas d'inertie de l'Administration, l'article 23, alinéa 2, de la loi de 1835 permet aux anciens propriétaires et leurs ayants droit d'initier l'action en rétrocession, en saisissant le Tribunal de première instance de la situation du bien.

Le droit de rétrocession naît le jour où les travaux ayant justifié l'expropriation sont achevés, ou en l'absence de tels travaux, au jour où il est devenu certain que le bien exproprié ne sera pas utilisé ou ne recevra pas la destination pour laquelle il a été exproprié.

En cas de revente du bien, la jurisprudence et la doctrine traditionnelle estiment que seule la réparation par équivalent peut être autorisée. En d'autres termes, il est impossible d'obtenir l'annulation de la vente et la restitution du bien. Les expropriés devront se contenter de dommages et intérêts.

Le droit de rétrocession n'est pas d'ordre public. Dès lors, il peut y être déroger soit légalement soit conventionnellement. Le propriétaire peut renoncer à l'usage de ce droit, fût-ce anticipativement, par une convention conclue avec le pouvoir expropriant.

En vertu de l'article 2262 du code civil, et à défaut de dispositions spécifiques contraires, le droit et l'action en rétrocession se prescrivent par **trente ans**.

A cet égard, il convient d'être prudent dans l'hypothèse où le bien est revendu à un promoteur privé pour réaliser l'opération

d'utilité publique. En effet, si d'aventure, ce promoteur ne menait pas cette opération à son terme ou la détournait de son but initial, les expropriés auraient la possibilité d'exercer leur droit de récession.

Pour éviter que l'expropriant ne soit mis en difficulté si le promoteur ne respectait pas ses engagements, il conviendrait que l'acte de vente du terrain soit affecté d'une condition résolutoire dont la réalisation impliquerait l'annulation de la vente.

Titre 5

Quelques questions pratiques

5.1 – LA MOTIVATION DE L'ARRÊTÉ D'EXPROPRIATION

N° 37. Toute décision d'exproprier un bien est soumise à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il s'ensuit que la délibération du conseil communal qui décide qu'il y a lieu d'exproprier un bien ainsi que la décision du Gouvernement régional qui autorise cette expropriation doivent indiquer les considérants de droit, – soit les dispositions légales et réglementaires qui régissent l'expropriation –, et les considérants de faits, – soit les motifs qui en fait justifient l'expropriation –, qui fondent ces actes.

Cette motivation revêt une importance particulière dans la mesure où le contrôle juridictionnel qui est exercé sur ces actes s'opère au regard des seuls motifs qui sont exprimés dans ces actes.

En d'autres termes, une procédure d'expropriation pourrait être viciée parce que, bien qu'elle ait été décidée pour des raisons d'utilité publique, ces raisons ne sont pas exprimées dans le corps de l'arrêté d'expropriation.

En vertu de cette obligation de motivation, les décisions d'expropriation doivent démontrer à suffisance, non seulement, l'utilité publique et la nécessité d'expro-

priation, mais également l'urgence de celles-ci. Ces éléments ne peuvent être examinés *in abstracto*, mais doivent l'être concrètement eu égard à l'objectif poursuivi.

C'est ainsi que l'arrêté d'expropriation ne peut se contenter de renvoyer à une disposition légale, mais doit veiller à démontrer les raisons de fait qui, en l'espèce, ont amené l'autorité publique à prendre possession de tels biens précisément.

Bien que le Conseil d'Etat ait, à plusieurs reprises, considéré que l'Administration ne devait plus se plier à une motivation circonstanciée lorsqu'elle mettait en œuvre la loi relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, étant donné que cette procédure était devenue en pratique la procédure de droit commun, la plus grande vigilance reste de mise.

En effet, un examen rapide de la jurisprudence révèle que les juges de paix, quant à eux, opèrent un contrôle de légalité interne de plus en plus approfondi. En outre, cette jurisprudence du Conseil d'Etat est fortement critiquée par la doctrine qui considère que seul le législateur peut transformer la loi du 26 juillet 1962 en procédure de droit commun.

Ainsi, la motivation formelle et circonstanciée, tant à l'égard de l'utilité publique

que de l'extrême urgence, reste une condition sine qua non de la légalité de la décision de l'autorité publique.

5.1.1. La motivation de l'utilité publique

N° 38. L'étendue de l'obligation de motivation est fonction du caractère avéré ou non de l'utilité publique.

Comme nous l'avons vu précédemment, seule l'utilité publique au sens strict jouit d'une présomption de légalité.

Dès lors, l'utilité publique au sens large devra être démontrée concrètement, c'est-à-dire de manière circonstanciée.

En cas de collaboration avec le secteur privé, le pouvoir expropriant devra être attentif à exposer, dans la motivation de sa décision, les éléments permettant de démontrer que l'intervention du secteur privé contribue à satisfaire l'intérêt général et que ce dernier reste prédominant.

En effet, dans un tel cas, les juges de paix veillent particulièrement à vérifier que le recours à l'utilité publique ne camoufle pas, en réalité, la satisfaction d'un intérêt financier parfaitement étranger à celui-ci.

Dans l'hypothèse d'une expropriation qui se fonde sur l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, l'utilité publique sera démontrée si l'expropriation est mise en œuvre pour la réalisation d'un programme de revitalisation de quartier.

L'arrêté d'expropriation devra énoncer les motifs pour lesquels l'expropriation

s'avère nécessaire, soit la réalisation du programme de revitalisation du quartier en cause, ce qui implique notamment qu'il doit exister un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé.

Si la justification de ce rapport raisonnable se trouve dans le programme de revitalisation, la délibération du conseil communal qui décide qu'il y a lieu d'exproprier un bien et la décision du Gouvernement régional qui autorise cette expropriation, devront reproduire cette justification.

Autrement dit, la motivation sera considérée comme suffisamment circonstanciée à partir du moment où, elle permet au propriétaire exproprié de comprendre:

- le projet concret du pouvoir expropriant (la revitalisation du quartier);
- pourquoi un tel projet est nécessaire (élimination de chancres urbains; nécessité d'élargir les rues limitrophes et de construire de nouveaux arrêts de bus afin de résoudre les problèmes de circulation...);
- pourquoi c'est précisément leur parcelle qui a été choisie et pas une autre;
- pourquoi leur projet éventuel ne pouvait rencontrer les objectifs poursuivis par l'expropriation;
- le rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but poursuivi.

5.1.2. La motivation de l'urgence

N° 39. Il faut démontrer que la prise de possession immédiate du bien par l'autorité expropriante est indispensable et qu'elle permet seule d'éviter un retard préjudiciable pour l'intérêt général.

L'obligation de motiver le recours à la procédure d'extrême urgence suppose qu'il soit démontré concrètement, d'une part, dans les motifs de la délibération du conseil communal qui décide qu'il y a lieu d'exproprier un bien et, d'autre part, dans la décision du Gouvernement régional qui autorise cette expropriation, qu'il y a urgence à procéder à l'expropriation.

Cette obligation suppose, de plus, que le pouvoir expropriant adopte une attitude qui soit en rapport avec l'urgence qui est alléguée.

Ainsi, il faut que le pouvoir expropriant, lorsqu'il a estimé qu'il était urgent de procéder à l'expropriation d'un bien, fasse toute diligence pour entamer la procédure administrative et judiciaire, sous peine de voir la procédure d'expropriation être considérée comme illégale. Le pouvoir expropriant doit établir que l'extrême urgence existait, non seulement, au moment de la décision du Gouvernement régional de recourir à la loi du 26 juillet 1962, mais également au moment où la phase judiciaire est entamée.

La diligence à agir s'apprécie en fonction de l'attitude du pouvoir expropriant, de l'attitude de l'exproprié, des circonstances spécifiques de la procédure (enquête publique, négociations amiables, délivrance d'autres autorisations administratives telles qu'un permis d'urbanisme,...). Il s'agit d'une question de pur fait.

Il a ainsi été considéré par la jurisprudence que l'autorité expropriante a démenti l'extrême urgence:

- lorsqu'elle avait la possibilité d'acquérir le bien quatre ans avant ;

- lorsqu'elle ne démontre pas à suffisance qu'elle dispose d'un projet urbanistique concret;
- lorsque les biens expropriés ont été reloués tel quel pour une période d'un an et qu'un examen ne relève qu'aucune somme d'argent n'est prévue pour le projet;
- lorsqu'elle s'est vue reconnaître, par une décision coulée en force de chose jugée, un droit d'occupation et qu'au surplus, aucun plan des travaux envisagés n'a été fourni malgré plusieurs demandes;
- lorsqu'un délai de 17 mois s'est écoulé entre l'arrêté d'expropriation et la phase judiciaire alors que le dossier d'expropriation ne présentait aucune difficulté particulière.

A l'inverse, un délai de deux ans entre l'adoption d'un plan d'expropriation et la phase judiciaire a été considéré comme raisonnable eu égard à la tenue d'une enquête publique, à la durée des négociations amiables et la nécessité de solliciter des avis.

Ce principe a été consacré par la Cour de Cassation dans un arrêt du 7 octobre 1977 (Pas., 1978, I, pg. 162) qui a considéré que le juge chargé d'apprécier la légalité de la procédure d'expropriation était tenu de vérifier *in concreto* si l'extrême urgence et, spécialement, la nécessité de la prise de possession immédiate du bien immeuble subsistait au moment du dépôt de la requête, alors même qu'un laps de temps assez long s'est écoulé entre la date de l'arrêté royal et le dépôt de la requête.

De fait, le critère déterminant du caractère raisonnable ou déraisonnable d'une procédure d'expropriation est le constat ou non de l'existence de périodes de temps dans la procédure qui ne peuvent être justifiées. Il est toutefois clair qu'une procédure d'expropriation qui compte un délai de plusieurs années entre la décision d'exproprier et la phase judiciaire d'expropriation est, par essence même, de nature à démentir l'extrême urgence.

Quant à la motivation de l'extrême urgence, elle doit résulter du dossier qui a conduit le Gouvernement régional à décréter le recours à la procédure d'extrême urgence et être exposée dans l'arrêté du Gouvernement régional. Les motifs qui peuvent justifier une expropriation sont d'ordre purement factuels: demande importante de logements; nécessité d'éviter que n'empire encore plus la dégradation d'un quartier, éviter toute spéculation foncière (coût toujours plus élevé des expropriation et perte de matières fiscales)... etc.

5.2 – L'EXPROPRIATION SUR BASE D'UN CONTRAT DE QUARTIER

N°40. Lors d'une expropriation sur base d'un contrat de quartier, l'administration est confrontée à l'obligation de mener à bien la réalisation du contrat de quartier dans le délai qui lui est imparti pour ce faire, à savoir quatre ans.

Dans cette perspective, le pouvoir expropriant devrait initier le processus d'expropriation dès la première année du contrat

de quartier, en informant les propriétaires susceptibles d'être affectés par celui-ci, afin de pouvoir réaliser le cas échéant les expropriations, sans démentir la condition de l'extrême urgence.

L'intérêt d'une telle démarche est, sur ce point, triple:

- tout d'abord, elle est de permettre à l'autorité expropriante d'examiner les alternatives proposées;
- ensuite, elle permet d'intégrer dans la motivation formelle de l'acte d'expropriation les éléments ainsi récoltés, dans le respect du principe de minutie qui impose à l'administration d'examiner l'ensemble du dossier et de recueillir les informations nécessaires à l'adoption de l'acte;
- enfin, elle permet de démontrer la diligence avec laquelle le pouvoir expropriant agit (Voy. supra, point 5.1.2, n° 39).

Toutefois, l'autorité expropriante devra rester attentive à informer au plus vite les propriétaires des immeubles susceptibles d'être expropriés, à peine de faire peser inutilement une menace d'expropriation.

En effet, la responsabilité du pouvoir expropriant pourrait être engagée, s'il était démontré que cette menace d'expropriation était à l'origine d'une moins-value ou d'une indisponibilité relative des immeubles concernés. Dès lors, le pouvoir expropriant devra être attentif quant au choix des immeubles susceptibles d'être expropriés ainsi que des possibilités de mener à bien les expropriations à leur terme.

Notons enfin que l'échéance du terme du contrat de quartier affecte également le plan d'expropriation qui l'accompagne.

En effet, ce plan d'expropriation forme un tout avec le contrat de quartier, dans la mesure où il est motivé au regard de celui-ci. En d'autres termes, il n'a pas d'existence autonome. Dès lors, le contenu matériel de ce plan d'expropriation ne pourra être réutilisé ultérieurement qu'à la condition expresse d'être réactualisé dans une nouvelle procédure d'expropriation.

5. 3 – L'EXPROPRIATION D'UN BIEN DU DOMAINE PUBLIC EST-ELLE POSSIBLE?

N° 41. Il n'y a pas de hiérarchie de l'utilité publique.

En d'autres termes, compte tenu de l'imprécision de la notion et du caractère éminemment subjectif de l'appréciation par l'autorité publique de la notion d'utilité publique, l'utilité publique reconnue par un pouvoir expropriant ne peut supplanter celle qui est reconnue par un autre pouvoir expropriant.

Il s'en déduit qu'un pouvoir public ne peut exproprier un bien relevant du domaine public d'un autre pouvoir public (Voy. B. PAQUES, « L'expropriation pour cause d'utilité publique », Larcier, 2001, pg. 98, n° 80).

A contrario, lorsque le bien à exproprier fait partie du domaine privé d'un pouvoir public, c'est-à-dire un bien qui n'est pas affecté indistinctement à l'usage de tous, tel un immeuble loué à des particuliers, l'expropriation peut être poursuivie.

Il en sera de même lorsque le pouvoir public aura entamé des négociations en vue de l'acquisition amiable de son bien par le pouvoir expropriant. En effet, dans ce cas, on considère que ces négociations impliquent une désaffectation du bien du domaine public vers le domaine privé de ce pouvoir public.

5. 4 – QUELLES SONT LES JURIDICTIONS COMPÉTENTES EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION?

N° 42. La compétence des juridictions, en matière d'expropriation, doit être distinguée selon que le recours est introduit par une personne qui est propriétaire d'un bien concerné par l'expropriation ou selon que ce recours est introduit par un voisin qui n'est pas propriétaire.

Dans cette dernière hypothèse, le voisin, dès lors qu'il n'est pas partie à la procédure devant le juge de paix, pourra agir directement devant le Conseil d'Etat pour y critiquer l'arrêté autorisant l'expropriation.

En revanche, les propriétaires expropriés ne pourront, quant à eux, introduire un tel recours que pour autant que la phase judiciaire devant le juge de paix ne soit pas entamée.

Lorsque cette phase judiciaire sera entamée, ils ne pourront faire valoir leurs arguments que devant le juge de paix.

Annexes

Annexe 1

Modèles de délibération du Conseil communal

**1A. Demande d'approbation d'un plan d'expropriation
par le Gouvernement régional**

**1B. Demande d'autorisation d'expropriation au gouvernement régional
en vue de la mise en œuvre d'un contrat de quartier**

Annexe 2

**Ligne du temps pour l'expropriation
dans le cadre de la procédure d'extrême urgence**

Annexe 3

Procédure d'expropriation: phase judiciaire

Annexe 1A – Modèle de délibération du Conseil communal :
Demande d’approbation
d’un plan d’expropriation par le Gouvernement régional

Extrait du registre aux délibérations du Conseil communal
Séance du

Le Conseil communal,

Objet: Plan particulier d’affectation du sol n°...

**Mise en œuvre – Demande d’approbation d’un plan d’expropriation
par le Gouvernement régional**

Vu le Code bruxellois de l’aménagement du territoire et, notamment, ses articles 69 et suivants;

Vu le plan particulier d’affectation du sol n°... approuvé par l’Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du;

Considérant que la mise en œuvre de ce plan nécessite, au plan de l’utilité publique, que la commune devienne propriétaire des parcelles reprises au plan d’expropriation joint en annexe;

Considérants relatifs aux circonstances de l’espèce permettant de rencontrer l’exigence de motivation formelle ⁽³⁾.

Considérant que cette expropriation doit être réalisée dans les meilleurs délais en raison de ce que... .. ⁽⁴⁾;

Considérant qu’il y a, dès lors, lieu de solliciter l’approbation du Gouvernement régional de ce plan d’expropriation;

Décide de soumettre le plan d’expropriation joint en annexe, à l’approbation du Gouvernement régional.

La / Le Secrétaire,

La / Le Bourgmestre,

(3) Pour rappel, la motivation sera considérée comme suffisamment circonstanciée à partir du moment où, elle permet au propriétaire exproprié de comprendre:

- *le projet concret du pouvoir expropriant (la revitalisation du quartier);*
- *pourquoi un tel projet est nécessaire (élimination de chancres urbains; nécessité d’élargir les rues limitrophes et de construire de nouveaux arrêts de bus afin de résoudre les problèmes de circulation,...);*
- *pourquoi c’est précisément sa parcelle qui a été choisie et pas une autre;*
- *pourquoi son projet éventuel ne pouvait rencontrer les objectifs poursuivis par l’expropriation;*
- *le rapport raisonnable entre l’expropriation envisagée et le but poursuivi.*

(4) Voir Vade mecum, 5.1.2, n° 39.

**Annexe 1B – Modèle de délibération du Conseil communal :
Demande d'autorisation d'expropriation au gouvernement régional
en vue de la mise en œuvre d'un contrat de quartier**

**Extrait du registre aux délibérations du Conseil communal
Séance du**

Le Conseil communal,

**Objet: Programme quadriennal de revitalisation du quartier du...
Demande d'autorisation d'exproprier au Gouvernement régional.**

Vu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers et, notamment, son article 6;

Vu l'avis de la commission locale de développement intégré du... ;

Vu le programme quadriennal de revitalisation du quartier dit du..., adopté par le conseil communal le... ..;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du... ..;

Considérant que la mise en œuvre dudit programme implique, au plan de l'utilité publique, l'acquisition par la commune des parcelles cadastrées... ..;

Considérants relatifs aux circonstances de l'espèce permettant de rencontrer l'exigence de motivation formelle ⁽⁵⁾.

Considérant qu'il y a lieu, par conséquent, de solliciter l'autorisation du Gouvernement régional pour procéder à l'expropriation de ces parcelles;

Considérant que cette expropriation doit être réalisée dans les meilleurs délais en raison de ce que... .. ⁽⁶⁾;

Considérant qu'il y a donc également lieu de solliciter du Gouvernement régional qui autorise le recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence;

Décide de solliciter l'autorisation du Gouvernement régional pour procéder à l'expropriation, selon la procédure d'extrême urgence, des parcelles cadastrées... ..;

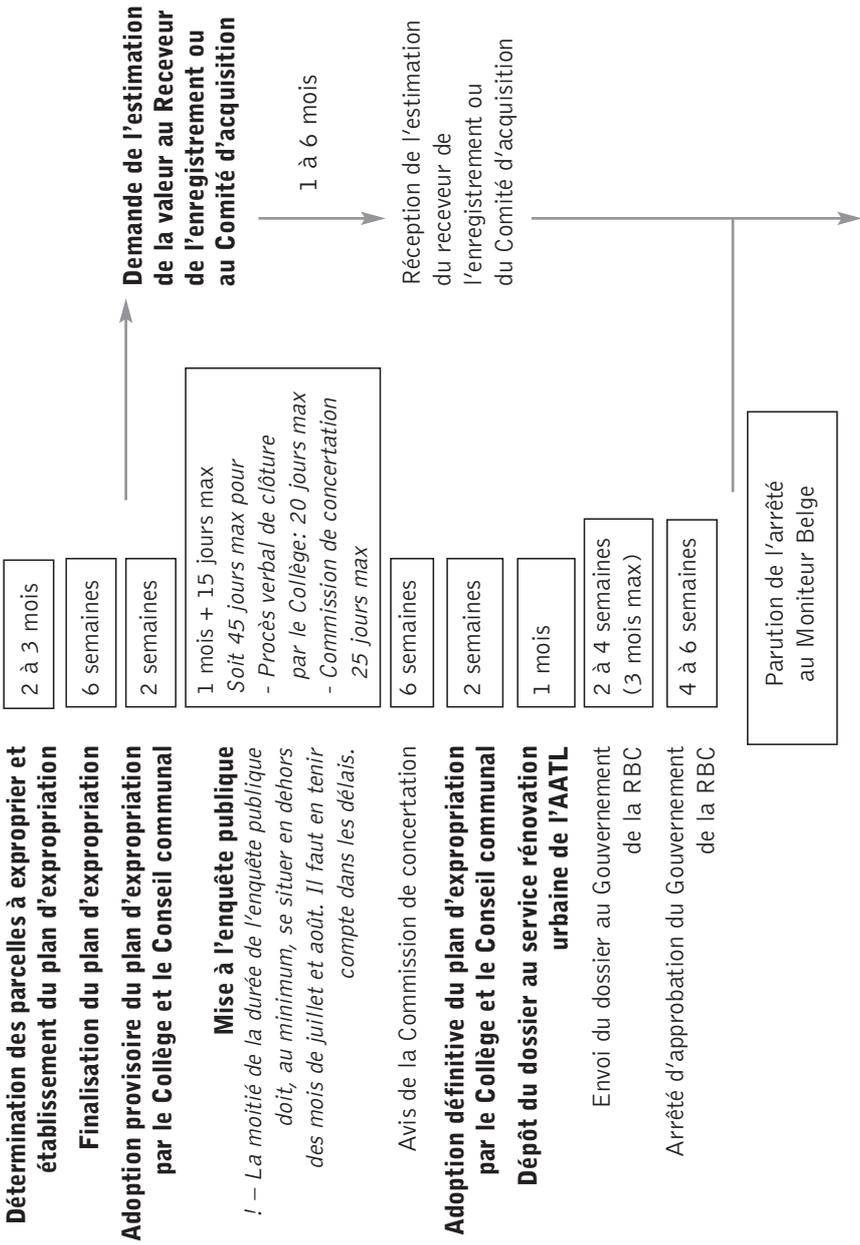
La / Le Secrétaire,

La / Le Bourgmestre

(5) Voir note 3 de la page précédente.

(6) Voir Vade mecum, 5.1.2, n° 39.

Annexe 2 – Ligne du temps pour l'expropriation dans le cadre de la procédure d'extrême urgence



6 semaines
à 3 mois

2 semaines

60 jours

8 jours max

5 jours max

8 jours min

2 jours min

15 jours max

15 jours max

2 semaines

Jugement provisoire fixant la valeur de l'indemnité
60 jours pour faire appel du montant de l'indemnité
devant le tribunal de première instance, ...

*N.B. Les étapes **en gras**
sont réalisées à l'initiative
de la Commune.
Les délais max et min
sont des délais fixés
par les réglementations*

Négociation avec le propriétaire

Envoi de la lettre de notification de l'expropriation au propriétaire et de l'offre ferme d'achat

Accusé de réception par le propriétaire

Délai légal pour introduire un recours: les tiers et le propriétaire peuvent durant ce délai introduire un recours au Conseil d'Etat

Requête en expropriation auprès du juge de paix

Le juge fixe la date de comparution sur les lieux

La commune fait parvenir au propriétaire la citation introductive d'instance

Comparution sur les lieux, détermination de l'indemnité provisionnelle, et expertise. Le juge de paix fixe aussi le délai pour vider les lieux

Consignation de l'indemnité provisionnelle

Envoi en possession du bien à la Commune

Remise au greffe de l'expertise concernant l'état du bien

Remise au greffe de l'expertise concernant la valeur du bien

Après 57 semaines (± 1 an et 1 mois) à 73 semaines (± 1 an et 5 mois), la suite du programme peut démarrer.

Attention : il faut ensuite compter $\pm 1,5$ an pour concrétiser la commande des travaux dans le cadre d'un volet 1. La commande des travaux devant intervenir endéans les 4 ans du programme. Il faut pouvoir être sûr du succès de l'opération endéans les 21 premiers mois du Contrat de quartier de manière à pouvoir encore modifier le programme en cas d'insuccès de la procédure.

Annexe 3 – Procédure d'expropriation : Phase judiciaire

