

LA CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Michel PÂQUES, Luc DONNAY et Cécile VERCHEVAL¹

1. Un petit nombre de concepts abstraits balisent le champ et la finalité du droit administratif. Le plus connu est l'intérêt général. L'utilité publique est plus spécifique, tout comme le sont l'ordre public, le service public, l'intérêt communal ou l'intérêt provincial. Leur définition se fait tout en nuances, plaçant le droit administratif entre l'art et la science. On perçoit intuitivement que l'utilité publique est un avatar de l'intérêt général. Celui que la Constitution utilise dans le domaine de la propriété acquise. La cause qui permet à l'Etat de la reprendre : en effet, « *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* » (art. 16).

Le Constituant ne dit rien de l'utilité publique. On sait toutefois qu'en choisissant ces mots, il se rallie au concept retenu par le Code civil qui avait déjà abandonné la « nécessité publique », plus stricte, concédée dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il invite le législateur à régler des « cas » sans pouvoir dénaturer l'utilité publique. Cent ans d'expérience ont révélé que celle-ci est d'abord l'usage de tous, mais qu'elle peut aussi recouvrir d'autres usages d'intérêt public. La Cour constitutionnelle n'a pas remis en cause ce système. Nous y consacrons la première partie de l'exposé.

La cause d'utilité publique est une condition de validité de la décision d'exproprier, acte administratif unilatéral soumis au juge judiciaire par l'autorité poursuivante ou présenté à la censure du Conseil d'Etat par des intéressés. L'utilité publique comme cause de l'acte est-elle une question de compétence, de forme, de motifs, d'objet ou de but ? Telle est la question qu'il nous a paru nécessaire d'éclaircir dans la deuxième partie. La distinction de la légalité et de l'opportunité y est centrale et, partant, le problème des limites du contrôle juridictionnel de la cause d'utilité publique est posé. Que signifient ici l'erreur manifeste d'appréciation, l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité ou encore la théorie du bilan ?

Dans la troisième partie, une étude de cas récents permet de découvrir l'importance concrète et la diversité des situations dans lesquelles l'expropriation est utilisée. C'est aussi l'occasion de vérifier que les définitions et les modalités du contrôle de l'utilité publique admises dans les deux premières parties sont effectivement celles que les administrations et les juges pratiquent au quotidien.

¹ Michel PÂQUES est professeur extraordinaire à l'ULG et conseiller d'Etat, Luc DONNAY est maître de conférences à l'ULG et auditeur au Conseil d'Etat, Cécile VERCHEVAL est maître de conférences et assistante à l'ULG et avocate au barreau de Liège. Ils s'expriment à titre personnel.

Première partie : L'utilité publique, condition de l'expropriation

Section 1 : La définition de l'utilité publique

1. Au sens de l'article 16 de la Constitution

2. L'utilité publique constitue dans tous les cas une condition de la légalité interne de l'arrêté d'expropriation, dont le respect est contrôlé tant par les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire que par le Conseil d'Etat². Il s'agit d'une notion évolutive dont les contours varient en fonction des nécessités et du contexte. Selon HILBERT, il faut que « *l'expropriation profite à la collectivité, abstraction faite des individus* »³. En revanche, il n'est pas nécessaire que l'expropriation se réalise dans l'intérêt de tous, l'intérêt d'une bonne moyenne devant suffire pour justifier la privation de propriété. En effet, si « *la loi parlait jadis de la nécessité publique, cette notion s'est émoussée et on semble être descendu d'un degré pour ne s'appuyer que sur l'utilité publique* »⁴. Cette notion, plus souple, permet une adaptation aux besoins concrets de la société à un moment donné tout comme elle permet que l'expropriation se réalise dans la perspective d'un transfert à un autre particulier.

Ainsi, la définition de l'utilité publique n'est pas unique. Bien au contraire, cette notion recouvre de nombreuses réalités. Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat *Liebin et Baudry*, une distinction est clairement faite entre (i) les cas d'utilité publique « pure », tournés vers l'usage public et (ii) les cas où l'expropriation ne s'opère pas au profit de tous, mais où elle « *répond à la mise en œuvre de conceptions liées au progrès de la société dont seul le législateur peut reconnaître la validité, définir l'orientation et délimiter le champ d'application* »⁵.

Dans la première hypothèse, il est admis que les lois générales qui règlent les procédures d'expropriation contiennent une habilitation suffisante au Roi⁶. Dans la seconde, ces habilitations générales ne suffisent pas et l'utilité publique doit alors être reconnue par le législateur.

3. A l'origine de l'arrêt *Liebin et Baudry* se trouve une délibération du 25 juillet 1968 par laquelle le conseil communal de la ville de Mons décide d'exproprier des immeubles en vue de construire un parking public. De cette façon, la ville compte mettre un terme aux difficultés de stationnement qui résultent de la densité croissante de la circulation automobile. Parallèlement, le 2 décembre 1968, le conseil communal décide de confier la gestion du futur parking à la SA City Parking et de lui concéder un bail emphytéotique sur l'immeuble pour une durée de nonante-neuf ans. Le 22 septembre 1969, la durée du bail est réduite à septante-

² Voir *infra* n° 20 et 21.

³ HILBERT, *Manuel juridique et pratique de l'Expropriation pour cause d'utilité publique*, Tamines, 1945, p.66.

⁴ HILBERT, T. MINNE-DORSIMONT et A GREGOIRE, *Traité juridique et pratique de l'expropriation*, Bruxelles, Res et Jura Immobilia, 1976, p.47.

⁵ Voy. Avis de J. HOEFFLER précédent C.E., 11 décembre 1973, *Liebin et Baudry*, n° 16.159, *R.J.D.A.*, 1974, p. 107 et s.

⁶ Par exemple, dans l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique : « *Lorsqu'il est constaté par le Roi que la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique, l'expropriation de ces immeubles est poursuivie conformément aux règles ci-après* ».

cinq ans. Ces différentes décisions sont ensuite approuvées par des arrêtés royaux du 28 novembre 1969, l'un de ceux-ci autorisant la ville à recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique conformément à la procédure d'extrême urgence.

Mme LIEBIN et M. BAUDRY, voisins des immeubles expropriés, déposent devant le Conseil d'Etat une requête en annulation de l'ensemble de ces actes, en se fondant notamment sur l'article 16 de la Constitution. Selon eux, la création d'un parking public, de surcroît géré par une entreprise privée, ne constitue pas une cause d'utilité publique.

Dans ses rapport et avis précédent l'arrêt, le premier auditeur J. HOEFFLER devait fixer la jurisprudence en distinguant deux catégories d'expropriation : « celle où l'utilité publique est manifeste car elle s'attache à la nature même des travaux envisagés : routes, voies navigables, bâtiments et ouvrages publics, et celle où elle répond à la mise en œuvre de conceptions liées au progrès de l'organisation de la société dont seul le législateur peut reconnaître la validité, définir l'orientation et délimiter le champ d'application ». Pour les différencier, le critère réside dans l'usage public, au sujet duquel le premier auditeur observe que « sert à l'usage public un immeuble qui, soit est affecté à un service public, tel un bâtiment occupé par une administration publique, un hôpital ou une école gérés par les pouvoirs publics, soit est mis à la disposition du public en général, ce qui est le cas, avant tout, pour la voirie ; l'usage public est, en revanche, exclu, lorsque le bien est utilisé par des particuliers à des fins purement privées, telles que le logement, l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle ou agricole ». Et de conclure que « la constatation de l'utilité publique par le gouvernement suffit à légitimer l'expropriation lorsqu'il s'agit d'affecter un bien à un [usage public] ; une habilitation légale expresse est requise lorsque l'utilité publique justifie l'expropriation du bien en vue d'un usage autre que public »⁷.

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat partage l'avis du premier auditeur et délimite la portée du contrôle de légalité opéré sur l'arrêté d'expropriation en observant que celui-ci implique de vérifier si l'auteur de l'acte est demeuré dans les limites de son pouvoir d'appréciation et si, notamment, il a fait une exacte application de la notion constitutionnelle et légale de l'utilité publique. A cet égard, estime la haute juridiction administrative, « [les articles 2 et 3 de la loi du 8 mars 1810, modifiés par la Constitution, l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 1870 et de la loi du 26 juillet 1962] autorisent seulement le Roi à déclarer d'utilité publique l'expropriation d'immeubles destinés à un usage public. En effet, le législateur a estimé devoir prendre des dispositions particulières pour conférer au Roi le pouvoir de déclarer d'utilité publique des expropriations d'immeubles qui n'étaient pas destinés à un usage public ». En l'espèce, le Conseil d'Etat admet qu'une société privée d'exploitation de parkings « peut certes rendre des services au public, mais au même titre que toute autre entreprise commerciale, dont elle ne se distingue en rien ». « Une expropriation poursuivie [dans la perspective d'une exploitation par une société privée de parkings] n'a pas pour objet des immeubles destinés à un usage public et n'a, par conséquent, pas un but d'utilité publique permettant de la décréter par un arrêté royal pris sur la base des lois du 17 avril 1835 et du 27 mai 1870, de l'article 76, 4^o, de la loi communale et de la loi du 26 juillet 1962 »⁸.

En conclusion, lorsqu'il s'agit d'affecter un bien à l'usage public, le gouvernement peut constater de son propre chef l'utilité publique du projet en s'autorisant de l'habilitation législative générale. En revanche, lorsque l'objet de l'expropriation n'est pas destiné à un

⁷ Avis et rapports de J. HOEFFLER précédent C.E., 11 décembre 1973, *Liebin et Baudry*, n° 16.159, précité.

⁸ C.E., 11 décembre 1973, *Liebin et Baudry*, n° 16.159.

usage public, l'intervention législative s'avère indispensable pour la désignation d'un nouveau cas d'utilité publique. A défaut d'habilitation légale idoine, l'arrêté d'expropriation devra être déclaré illégal. Tel est le cas dans l'arrêt d'annulation *Liebin et Baudry*⁹.

4. Cette jurisprudence constitue toutefois un accommodement aux exigences de l'article 16 de la Constitution, qui prévoit expressément que la privation de propriété ne peut avoir lieu que « *dans les cas établis par la loi* ». En d'autres termes, en principe, l'ensemble des cas d'ouverture à l'expropriation devrait nécessairement bénéficier d'un fondement législatif *ad hoc*. Le premier auditeur HOEFFLER l'admet d'ailleurs dans son avis, mais justifie cette tolérance pour les cas d'"usage public" par le fait qu'il est difficile de faire abstraction de plus d'un siècle de pratique administrative sanctionnée par la jurisprudence et ratifiée par le législateur¹⁰.

A ce sujet, l'on rejoint D. RENDERS lorsqu'il précise que l'article 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles « *ne fait que confirmer la lecture rigoureuse que le texte constitutionnel impose depuis son adoption dans la mesure où il précise que nul ne peut être privé de sa propriété que dans les "cas" établis par le décret à une date où la théorie de l'"usage public" est clairement fixée* »¹¹.

Néanmoins, l'on ne peut que constater que cette théorie de l'usage public prévaut toujours à l'heure actuelle, ce malgré les critiques de constitutionnalité qui peuvent lui être adressées.

5. Dans le cadre ainsi établi, la palette des cas d'expropriation – nous y reviendrons – est particulièrement large. Lorsqu'elle est amenée à opérer un contrôle, la Cour constitutionnelle laisse d'ailleurs au législateur une grande marge d'appréciation pour déterminer ce qui ressortit à l'utilité publique.

6. En outre, le fait que le bien reste à usage privatif suite au transfert forcé de propriété ne contrevient pas nécessairement à l'exigence d'utilité publique. Il est en effet admis de longue date que l'expropriation puisse profiter à un particulier¹². Un exemple récent vient du décret de la Région wallonne du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Il permet d'exproprier des immeubles nécessaires à l'aménagement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou de services, en vue de leur revente à d'autres

⁹ Dans le même sens, C.E., 20 mars 1996, *Carrières unies de porphyre*, n° 58.727, Amen., 1996, pp. 149 et s., rapport de S. GUFFENS ; C.E., 13 septembre 2001, S.A. *Compagnie des ciments belges*, n° 98.841, Amén., reflet B. PAQUES, 2002/2, p. 162.

¹⁰ « *Le moins que l'on puisse dire de cette interprétation est qu'elle ne s'ajuste que très imparfairement au prescrit constitutionnel : le vœu du constituant était manifestement de faire préciser par la loi les circonstances dans lesquelles l'expropriation peut être décrétée. Des réticences apparaissent d'ailleurs dans la jurisprudence (Appel Bruxelles, 22 mai 1957, R.W., 1957-1958, 1190). Le législateur, lui aussi, semble plus soucieux qu'autrefois de définir les cas donnant matière à expropriation, même lorsque le recours à celle-ci s'impose à l'évidence [...]. S'il convient, malgré tout, de se référer à la distinction fondée sur l'"usage public" et à la doctrine qui en découle, c'est parce qu'il est difficile de faire abstraction de plus d'un siècle de pratique administrative sanctionnée par la jurisprudence et ratifiée par le législateur* ».

¹¹ D. RENDERS, « *Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas établis par un acte législatif* », note sous J.P., Herstal, 2 janvier 2004, *J.J.P.* 2006, liv. 3-4, p. 149. Sur l'article 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, voy. *infra* n° 15 et 16.

¹² F. DAOUT, « *La réalisation des prescriptions du plan particulier d'aménagement par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique* », *Adm. Publ.*, 1976-1977, pp. 323 et s., sp. p. 330.

particuliers. L'on peut justifier cette opération par une sorte d'utilité privée d'intérêt public¹³. Elle tend à l'accomplissement d'un projet du législateur par une collaboration avec le secteur privé. Certes, l'acheteur du terrain tire profit de l'expropriation initiée par l'autorité publique, mais il participe également à la réalisation de la politique économique souhaitée par le législateur. Une habilitation législative spécifique est évidemment indispensable.

7. Lorsque le législateur fixe un cas d'utilité publique, ce choix peut être soumis à la censure de la Cour constitutionnelle, qui vérifie désormais la constitutionnalité des normes ayant valeur de loi au regard notamment de l'ensemble du titre II de la Constitution et donc de l'article 16 de la Constitution. Le plus souvent, la Cour sera également amenée à opérer son contrôle au regard de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Suivant la formule consacrée par la Cour, « *cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause* »¹⁴.

A l'instar de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Cour constitutionnelle conçoit que l'utilité publique est une notion faisant l'objet d'une interprétation large par le législateur¹⁵. Les concepts d'utilité publique et d'intérêt général semblent d'ailleurs être utilisés indifféremment par la Cour¹⁶.

De son arrêt 147/2004, il ressort que la Cour apprécie l'exigence d'utilité publique en tenant compte du fait que les objectifs d'intérêt général visés par la détermination d'un cas d'expropriation ne peuvent être atteints que par le changement de propriétaire. Ainsi, il semble que l'existence d'alternatives à la privation de propriété pourrait être de nature à disqualifier l'utilité publique fixée par le législateur. De même, la Cour s'assure-t-elle du fait que la mesure n'a pas d'effets disproportionnés pour les titulaires du droit de propriété¹⁷. Ces contrôles ressortissent toutefois peut-être plus à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme qu'à l'article 16 de la Constitution.

2. Au sens de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme (art. 1P1)

13 Relativement à la loi du 30 décembre 1970 qui prévoyait le même mécanisme, voy. Mons (8^{ème} ch.), 4 février 1998, *J.T.*, 1998, pp. 528 et 529, note A. DAL, « L'extension de la notion d'utilité publique en matière d'expropriation ». Egalelement, E. BETTE, « L'expropriation industrielle », *J.T.*, 1958, p. 396.

14 C. Const., 11 janvier 2012, n° 2/2012, B.21.2. ; C. Const., 31 mai 2012, n° 71/2012, B.9.1.

15 C. Const., 8 décembre 2011, n° 186/2011, B.10.2. C. Const., 25 octobre 2012, n° 129/2012, B.4.2. Dans ces deux arrêts, les questions préjudiciales ne portaient toutefois pas sur la condition de l'utilité publique, mais sur celle de la juste et préalable indemnité.

16 C.A., 15 septembre 2004, n° 147/2004, B.5.6. ; C. Const., 12 mai 2011, n° 71/2011, B.5. Dans ce second arrêt, la Cour considère toutefois que la mesure soumise à son examen n'est pas une privation au sens de l'article 16 de la Constitution.

17 C.A., 15 septembre 2004, n° 147/2004, B.5.6. et B.5.7. Voy. aussi C.A., 7 mars 2007, n° 33/2007, B.5.2. et s. ; C.A., 18 avril 2007, n° 62/2007, B.5.2. et s. Dans ces deux derniers arrêts, la Cour se penche sur la faculté dont dispose le locataire social de racheter son habitation s'il remplit plusieurs conditions établies en droit flamand. Selon la Cour, ce droit d'achat ne constitue pas une expropriation proprement dite puisque le bénéficiaire de l'opération n'est pas une autorité publique. L'article 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne s'applique donc pas à cette mesure. En revanche, la faculté de rachat relève effectivement du champ de l'article 16 de la Constitution.

8. C'est seulement dans le premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que se trouve consacré le droit de propriété. En effet, en 1950, le vent d'Est soufflait sur le principe même de la propriété privée. Son statut était encore à ce point délicat lors de l'élaboration de la Convention européenne qu'il n'y fut pas réglé. L'on différa son établissement pour ne pas compromettre le succès du reste de l'œuvre. Deux ans plus tard, la propriété reprit sa place historique dans la gamme des droits fondamentaux. Le trône que la Déclaration des droits de 1789 réservait au droit inviolable et sacré n'était peut-être plus qu'un strapontin et cette situation conduisit bien vite à qualifier la propriété de droit à la « situation incertaine » ou de droit fondamental qui n'est « pas tout à fait comme un autre »¹⁸.

Depuis lors, grâce à une interprétation dynamique, la Cour européenne des Droits de l'Homme a rendu de la substance au droit de propriété consacré par l'article 1^{er} du protocole additionnel du 20 mars 1952¹⁹

9. Cet article 1^{er} pose le principe suivant lequel toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Ce principe est de suite tempéré par l'affirmation qu'une ingérence dans ce droit est possible moyennant le respect de certaines conditions. Ainsi, la deuxième phrase du texte autorise la privation du droit de propriété et la troisième phrase reconnaît le droit des Etats de réglementer l'usage des biens.

10. Depuis l'arrêt *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982 relatif à des permis d'exproprier et à des interdictions de construire, une interprétation systématique de cette disposition est proposée par la Cour de Strasbourg. Elle y relève trois normes distinctes :

« La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété; elle s'exprime dans la première phrase du premier alinéa. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; elle figure dans la seconde phrase du même alinéa. Quant à la troisième elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens

18 Au mois de juin 2006, encore, le juge ZUPANCIC rédigeait une opinion séparée dans laquelle il reprochait à la majorité des juges d'une chambre de la Cour européenne des droits de l'homme de décider que l'Etat devait donner aux propriétaires la possibilité de tirer un profit de leurs biens, estimant, pour sa part, que ce droit au profit n'était pas un droit de l'homme, n'entrait pas dans le « droit au respect des biens » garanti par le premier protocole (Opinion partiellement concordante et partiellement dissidente *in* C.eur.D.H., 19 juin 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*).

19 Les commentaires doctrinaux sont nombreux et les applications jurisprudentielles innombrables, voy. not. J. DE MEYER, « Le droit de propriété dans la jurisprudence de la C.E.D.H. », in *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale. Mutations et limites d'un droit fondamental*, Bruxelles, Bruylant et Academia-Erasme, Louvain-la-Neuve, 1995, p. 55 et s. ; L. CONDORELLI, « Premier protocole additionnel. Article 1^{er} », in *La Convention européenne des droits de l'homme*, sous la direction de L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, Paris, Economica, 1995, pp. 971 à 997 ; M. VERDUSSEN et D. RENDER, « Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la C.E.D.H. et de la Cour d'arbitrage », Amén., n° spécial 1996, *Droits fondamentaux, Urbanisme et Environnement*, pp. 195 et s. ; J.-P. MARGUENAUD, « Le droit de propriété », in *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2003, pp. 518 à 550 ; F. SUDRE, « Le droit au respect aux biens au sens de la Convention européenne des Droits de l'Homme », *Cahiers de l'IDEDH*, 2003, n° 9 ; H. VANDENBERGHE (ed.), *Propriété et droits de l'homme*, Bruges, La Charte et Bruylant, 2006 ; M. PAQUES, « Propriété, équilibre et valeurs », in *En hommage à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1137 à 1152 ; F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 159 à 176 et 186 à 204, A. SALVE, « La distinction des biens et la propriété immobilière. Chronique de jurisprudence 2001-2008 », in *Les biens*, CUP, vol. 104, Liège, Anthemis, 2008, pp. 43 et s.

*conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin; elle ressort du deuxième alinéa »*²⁰.

Dans ce « système » mis en place par la Cour européenne des droits de l'Homme, les deuxième et troisième phrases – qui constituent des illustrations du principe énoncé dans la première phrase – s'interprètent à la lumière de celui-ci ²¹.

Ainsi, tout comme en droit interne, la privation n'est admise que si elle dispose d'une base légale et si elle se fonde sur l'utilité publique. Au-delà de ces exigences, la Cour préconise le respect d'un juste équilibre entre les nécessités qui justifient l'ingérence et la situation du propriétaire²² bien que cette condition ne ressorte pas expressément de l'article 1P1. La Cour observe que le souci d'assurer un tel équilibre est inhérent à l'ensemble de la Convention, mais se reflète aussi dans la structure de l'article 1P1²³.

11. Pour être jugée conforme à l'article 1^{er} du protocole du 20 mars 1952, la privation du droit de propriété doit donc trouver son origine dans l'utilité publique²⁴. Cette notion aurait pu faire l'objet d'une interprétation relativement stricte par la juridiction strasbourgeoise en se fondant sur la distinction opérée entre les termes « utilité publique » utilisés pour les privations de propriété et ceux d'« intérêt général » employés pour la réglementation de l'usage des biens. En effet, comme le souligne justement Y. HAECK, « *l'utilité publique semble, par définition, destinée à profiter à tous tandis que l'intérêt général peut éventuellement être plus restrictif et servir les intérêts d'une catégorie de la population* »²⁵. Cet argument était d'ailleurs soulevé par les requérants dans l'arrêt *James* du 21 février 1986²⁶. Selon eux, un principe généralement reconnu d'interprétation des traités oblige à présumer que l'emploi d'expressions diverses dans le même contexte - "utilité publique" dans le premier alinéa du paragraphe 1, "intérêt général" dans le second - révèle l'intention de viser des concepts dissemblables. Dans cette mesure, à leur estime, l'article 1 laisserait plus de latitude aux États pour réglementer l'usage des biens que pour

20 C. eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lonnroth c. Suède*, § 61.

21 C.eur.D.H., 21 février 1986, *James et a.*, § 37; C.eur.D.H., 8 juillet 1986, *Lithgow et a. c. Royaume-Uni*, § 106; C.eur.D.H., 24 octobre 1986, *Agosi c. Royaume-Uni*, § 48 ; C.eur.D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et a. c. Autriche*, § 42; C.eur.D.H., 18 février 1991, *Fredin c. Suède*, § 41 ; C.eur.D.H., 2 août 2001, *Elia SRLC c. Italie*, § 51 ; C. eur. D. H., 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, § 148 ; C.eur.D.H., 19 juin 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 157 ; C.eur.D.H., 11 janvier 2007, *Anheuser-Busch c. Portugal*, § 62 ; C. eur. D.H., 25 octobre 2012, *Vistins et a. c. Lettonie*, § 93.

22 Sur tout ceci, M. PAQUES, « Propriété, équilibre et valeurs », in *Mélanges Francis Delpérée, op. cit.*, pp. 1137 à 1152 ; M. PAQUES, « Droit de l'Homme au respect des biens- Redistributions foncières à l'Est », *Etudes foncières*, Adef, Paris, Janvier-février 2005, pp. 12 et s. M. PAQUES ET C. VERCHEVAL « Des servitudes légales d'utilité publique », *Guide de Droit immobilier*, supplément n° 56, Waterloo, Kluwer, 2009, pp. 75 à 123 ; M. PAQUES et C. VERCHEVAL « Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, sous la direction de M. VERDUSSEN et N. BONBLEED, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 789 à 818.

23 C. eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lonnroth c. Suède*, § 69 ; C. eur. D. H., 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, §§ 150 et s.

24 A son sujet, voy. notamment L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 973 et s. ; H. VANDENBERGHE, « La privation de propriété. La deuxième norme de l'article 1^{er} du premier protocole de la Convention européenne des Droits de l'Homme », in *Propriété et droits de l'homme – Property and human rights, op.cit.*, pp. 29 et s.

25 Y. HAECK, « Artikel 1 Eerste Protocol. Recht op bescherming van de eigendom », in *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, sous la direction de J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, vol. 2, Anvers-Oxford, Intersentia, 2004, pp. 295 et s., cité et traduit par F. TULKENS, « La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général. La troisième norme de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Propriété et droits de l'homme – Property and human rights, op. cit.*, pp. 69-70.

26 C.eur.D.H., 21 février 1986, *James et a. c. Royaume-Uni*, § 43.

priver quelqu'un de sa propriété. De son côté, la Cour ne s'engage pas dans cette voie et observe, au contraire, qu'il n'y a pas lieu d'établir entre ces deux notions une distinction fondamentale.

Bien plus, la Cour admet que les Etats disposent à ce sujet d'une vaste marge d'appréciation dans la mesure où « *l'utilité publique est une notion ample par nature* »²⁷. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'*« utilité publique »*. En particulier, la décision d'adopter des lois portant privation de propriété implique d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques, sociales ou autres pour lesquelles la Cour estime normal que le législateur dispose d'une grande latitude. La Cour respecte donc normalement la manière dont le législateur conçoit les impératifs de l'utilité publique sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable²⁸.

Les choix opérés par les autorités nationales quant à la qualification d'utilité publique sont finalement peu remis en cause²⁹.

Cette interprétation souple de la notion d'utilité publique conduit d'ailleurs la Cour à admettre que des transferts forcés de propriété vers d'autres propriétaires privés sont d'utilité publique, à la condition d'être opérés dans le cadre d'une politique légitime d'ordre social, économique ou autre³⁰. *A fortiori*, il en est de même si la collectivité dans son ensemble ne retire pas un profit direct de la privation³¹.

12. Une fois la légitimité du but admise, la Cour s'assure que l'ingérence ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. L'équilibre à préserver est rompu si la personne concernée a dû supporter une charge spéciale et exorbitante. En d'autres termes, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé³².

Au vu de la jurisprudence strasbourgeoise, plus la valeur qui justifie l'ingérence dans la propriété est élevée dans la hiérarchie des préoccupations sociales (le logement, par exemple, est une préoccupation supérieure), plus l'ingérence doit être acceptée³³.

27 C. eur. D.H., *Henrich c. France*, 22 septembre 1994, § 39 ; C.eur. D.H., 23 novembre 2000, *Ex-Roi de Grèce et a. c. Grèce*, § 87 ; C. eur. D. H., 8 décembre 2011, *Gobel c. Allemagne*, § 42 ; C. eur. D.H., 25 octobre 2012, *Vistins et a. c. Lettonie*, § 106.

28 C.eur.D.H., 21 février 1986, *James et a. c. Royaume-Uni*, § 46 ; C.eur.D.H., 23 novembre 2000, *Ex Roi de Grèce et a. c. Grèce*, § 87 ; C. eur. D. H., 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, §§ 148 et s. ; C.eur.D.H., 19 juin 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, §§ 164 à 166, C.eur.D.H., 19 juin 2008, *Gauchin c. France*, § 60 ; C. eur. D. H., 8 décembre 2011, *Gobel c. Allemagne*, § 42 ; C. eur. D. H., 8 décembre 2011, *Althoff c. Allemagne*, § 60 ; C. eur. D. H., 14 février 2012, *Tkachevy c. Russie*, §§ 35 et s.

29 Voy. par exemple, C. eur. D. H., 9 décembre 1994, *Les Saints Monastères c. Grèce*, § 69 où la Cour admet qu'un doute peut exister sur les considérations qui ont justifié la privation, mais balaye ensuite l'argument et considère que le doute ne saurait suffire à retirer à l'objectif global de la loi son caractère légitime d'utilité publique. Pour des cas où la Cour de Strasbourg conclut au fait que l'expropriation ne vise pas l'utilité publique, voy. H. VANDENBERGHE, *op. cit.*, pp. 47 et sv.

30 C. eur. D.H., 21 février 1986, *James et a. c. Royaume-Uni*, §§ 40 et s.

31 C. eur. D. H., 24 juin 2003, *Allard c. Suède*, § 52.

32 C. eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lonnroth c. Suède*, §§ 69 et s. ; C.eur.D.H., 21 février 1986, *James et a. c. Royaume-Uni*, § 50 ; C. eur. D. H., 24 juin 2003, *Allard c. Suède*, § 54 ; C. eur. D.H., 25 octobre 2012, *Vistins et a. c. Lettonie*, § 108 à 110.

33 M. PAQUES, « Propriété, équilibre et valeurs », *op. cit.*, pp. 1137 à 1152.

13. L'utilisation fréquente de l'article 1^{er} du protocole du 20 mars 1952 par les juridictions belges s'explique notamment par la protection qu'il offre aux propriétaires en dehors des cas de privations « pures », mais aussi par ce critère du juste équilibre qui, dans la jurisprudence de la Cour européenne, transcende les trois règles qui viennent d'être décrites. L'article 1P1 permet ainsi de combler ce qui devient une lacune du champ d'application de l'article 16 de la Constitution et de soumettre à un contrôle de proportionnalité toutes les atteintes constatées au droit de propriété.

Section 2 : L'application de la définition par les législateurs

14. En dehors des cas où l'expropriation sert l'usage public – pour lesquels il est admis que les lois générales réglant la procédure judiciaire constituent un fondement suffisant – l'expropriation n'est autorisée que moyennant l'intervention préalable du législateur. Seul le pouvoir législatif peut en effet prévoir les cas qui relèvent de l'utilité publique. Les présomptions d'utilité publique ainsi établies ne sont toutefois pas irréfragables³⁴. Elles n'empêchent pas le contrôle du juge sur l'utilité publique de l'expropriation *in concreto*. Nous y reviendrons dans la section consacrée au contrôle juridictionnel³⁵.

Dans la présente section, nous aborderons la question de la détermination des cas d'utilité publique sous trois angles.

Tout d'abord, bien que la Constitution réserve à la loi de fixer les cas d'utilité publique, les législateurs des entités fédérées peuvent également agir dans le cadre de leurs compétences spécifiques (1).

Nous listerons ensuite quelques cas pour lesquels le législateur a admis qu'ils soient d'utilité publique (2).

Nous verrons enfin la marge de manœuvre dont dispose l'autorité lorsque deux fondements législatifs, deux cas d'utilité publique, sont admissibles pour motiver l'expropriation (3).

1. Les cas et la manière dans la réforme de l'Etat

15. Les réformes institutionnelles ont conduit à de longues réflexions sur le fondement et l'étendue des compétences communautaires et régionales en matière d'expropriation³⁶.

Au début de la réforme de l'Etat, les mots « par la loi » contenus à l'article 16 de la Constitution, déterminèrent la jurisprudence à considérer que la Constitution réservait au législateur fédéral le soin de déterminer les cas et les modalités de l'expropriation. Les communautés et régions ne pouvaient donc intervenir que dans la mesure où elles y étaient formellement habilitées par la loi spéciale ou ordinaire, leur compétence de principe dans une matière ne suffisant pas³⁷.

³⁴ Voy. F. DAOUT, *op. cit.*, *Adm. Publ.* , 1976-1977, pp. 323 et s., sp. p. 331.

³⁵ *Infra* n° 31.

³⁶ Sur tout ceci, M. PAQUES, « Les incidences de la réforme de l'Etat sur la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruges, La Charte, 1993, pp. 1 à 47.

³⁷ Quant aux matières réservées, tel était l'enseignement de l'arrêt n° 44 du 23 décembre 1987 de la Cour d'arbitrage.

L'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, constitue une telle habilitation en ce qu'il porte :

« Sans préjudice du § 2, les Gouvernements peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 16 de la Constitution ».

Sur la base de cette disposition, les pouvoirs exécutifs communautaires et régionaux reçoivent expressément le pouvoir d'exproprier dans les matières qui ressortissent à leurs compétences respectives.

Cette habilitation a fait l'objet d'une interprétation restrictive par la Cour de cassation dont l'arrêt du 20 février 1986 apparut à l'époque comme un « *coup de tonnerre dans un ciel bleu* »³⁸. Contrairement à la pratique installée, la Cour interpréta cet article 79 de la loi spéciale comme habilitant les entités fédérées à *poursuivre une expropriation pour leur compte*, mais n'admit pas que cette disposition permît aussi aux gouvernements communautaires ou régionaux d'*autoriser* d'autres autorités à y recourir dans les matières communautaires et régionales, comme la commune de Silly, en cause dans l'affaire tranchée par la Cour de cassation, qui avait bénéficié d'une autorisation d'exproprier donnée par l'Exécutif régional wallon. « *Le législateur national a entendu uniquement autoriser l'exécutif régional wallon, l'exécutif de la communauté française, l'exécutif de la communauté germanophone et l'exécutif flamand à poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique, c'est-à-dire à y procéder, dans les cas et selon les modalités fixées par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité [...]. L'article 6, § 1^{er}, I, 1^o et 2^o de la loi du 8 août 1980 ne saurait être interprété comme ayant rendu le conseil régional wallon et l'exécutif régional wallon compétents dans les matières relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies par des autorités publiques autres que cet exécutif, et notamment par les communes* »³⁹.

En réaction à cette jurisprudence, les législateurs régionaux et communautaires adoptèrent des décrets permettant à leur gouvernement d'*autoriser* les provinces, les communes, les associations de communes, les organismes d'intérêt public à procéder à des expropriations⁴⁰.

Cela permit à la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, d'examiner à son tour les règles de compétence en matière d'expropriation.

³⁸ Y. LEJEUNE, « L'expropriation et la réforme de l'Etat », obs. sous Cass. 20 février 1986, *Amén.*, 1986, pp. 45 et s.

³⁹ Cass., 20 février 1986, *Commune de Silly c/ Hallet et a.*, *J.T.*, 1986, pp. 423 et sv.

⁴⁰ Décret de la Communauté germanophone du 9 novembre 1987 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique pratiquées ou agréées par l'Exécutif de la Communauté germanophone ; Décret flamand du 13 avril 1988 fixant les cas et les modalités des expropriations pour cause d'utilité publique auxquelles l'Exécutif flamand peut procéder dans les matières régionales et décret flamand du 13 avril 1988 fixant les cas et les modalités des expropriations pour cause d'utilité publique auxquelles l'Exécutif flamand peut procéder dans les matières culturelles, personnalisables et les questions d'enseignement ; Décret de la Région wallonne du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon. Ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 22 février 1990 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ; Décret de la Communauté française du 9 novembre 1990 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par le Gouvernement de la Communauté française. Ces législations ne constituent pas des habilitations spécifiques permettant le recours à l'expropriation en dehors des cas d'usage public (voy. C.E., 13 septembre 2001, *S.A. Compagnie des ciments belges*, n° 98.841).

La Cour va reconnaître la compétence des régions et les communautés d'*autoriser* les pouvoirs subordonnés à poursuivre des expropriations, d'abord sans même se référer à l'article 79, puis en concédant, dans l'arrêt 3/89, « *qu'il résulte de la finalité de la loi spéciale du 8 août 1980 et de l'économie générale de la réforme de l'Etat que cette disposition doit être interprétée en ce sens que les Exécutifs sont également autorisés - et donc que le législateur décrétal est autorisé à habiliter les Exécutifs à cette fin - à accorder à d'autres personnes morales l'autorisation de procéder à des expropriations dans les matières régionales ou communautaires* »⁴¹.

Par la suite, la Cour de cassation rejoint la position de la Cour constitutionnelle et conçoit que l'article 79, § 1er de la loi spéciale comporte une habilitation à poursuivre, mais aussi à autoriser les expropriations⁴².

Enfin, par un arrêt du 25 mars 2003, la Cour constitutionnelle modifie son interprétation des matières réservées à la loi et considère qu'en utilisant les termes « *par la loi* », le constituant originaire a seulement voulu exclure la compétence du pouvoir exécutif et non des communautés et de régions comme institutions⁴³.

L'arrêt 115/2004 de la Cour constitutionnelle confirme cette nouvelle interprétation dans la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

« *En utilisant les termes « par la loi » dans l'article 16 de la Constitution, article dont le contenu est demeuré inchangé depuis 1831, le Constituant a uniquement voulu exclure la compétence du pouvoir exécutif, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la compétence d'établir les cas et modalités d'expropriation* »⁴⁴.

A cet égard, l'article 79 de la loi spéciale – autrefois habilitation à agir dans le cadre d'une matière réservée au fédéral – contient désormais une réserve de compétence en faveur de l'Etat fédéral. En effet, la nouvelle interprétation de l'article 16 de la Constitution permettrait une égalité complète entre Etat fédéral, communautés et régions. De cette façon, un décret pourrait mettre en place de nouvelles procédures d'expropriation, une nouvelle *manière* de procéder à l'expropriation. Or, l'article 79 de la loi spéciale impose de respecter les procédures judiciaires fixées *par la loi*. Ce faisant, il interdit aux parlements communautaires et régionaux d'intervenir sur ce point et il crée une réserve de compétence au profit du pouvoir fédéral⁴⁵.

Nous observons sur ce point que l'accord de gouvernement présenté par le Premier ministre E. DI RUPO au mois de décembre 2011 prévoit notamment une plus grande émancipation des régions en matière d'expropriation.

16. En ce qui concerne les "cas", le décret ou l'ordonnance par voie générale ou le gouvernement dans les cas concrets, désigne les pouvoirs expropriants. Le décret fixe la définition de l'utilité publique, le gouvernement constate qu'il y a utilité publique.

41 C.A., 2 février 1989, n° 3/89.

42 Cass., 8 juin 2000, *K.B., K.C., C.G. c/ Commune de Wemmel, Pas.*, 2000, I, p. 349.

43 C.A., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.12.6. Voy. M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 246 et s., sp. n° 324.

44 C.A., 30 juin 2004, n° 115/2004, B.3.2.

45 C.A., 18 septembre 2002, n° 131/2002 ; C. Const., 8 décembre 2011, n° 186/2011, B.9.

Le gouvernement régional décide et poursuit l'expropriation au profit de la région; le gouvernement de la communauté décide et poursuit l'expropriation au profit de la communauté; le Roi, au profit de l'Etat. Chacun de ces gouvernements et le Roi autorisent, en outre, les pouvoirs subordonnés à exproprier, respectivement dans le cadre des matières qui ressortissent à la compétence de la région, de la communauté et de l'Etat. En outre le collège et l'assemblée de la commission communautaire française ont désormais des compétences comparables dans certaines matières.

En revanche, l'article 79 fait obstacle à ce que l'expropriation soit autorisée *in concreto* par le décret ou l'ordonnance.

2. Quelques causes d'utilité publique

17. Une habilitation législative spécifique est indispensable lorsque l'expropriation ne sert pas l'usage public. Cela étant, l'intervention précise du législateur est toujours bienvenue, même dans des cas d'usage public.

La liste que nous proposons ne prétend pas à l'exhaustivité et tend uniquement à illustrer les nombreux domaines dans lesquels le recours à l'expropriation est désormais admis. La Cour constitutionnelle le constate d'ailleurs dans son arrêt 186/2011 en matière d'aménagement du territoire : la notion d'« utilité publique » fait l'objet, dans diverses dispositions ayant force de loi, d'une interprétation large⁴⁶.

- L'article 14 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations autorise le recours à l'expropriation par le titulaire d'une autorisation de transport.
- L'article 181 du CWATUPE permet au Gouvernement de décréter d'utilité publique l'expropriation de biens immobiliers compris dans le périmètre d'un site à réaménager, dans une zone d'initiative privilégiée, dans un périmètre de revitalisation urbaine, dans un périmètre de rénovation urbaine, dans un périmètre de remembrement urbain ou encore au sein des périmètres de zones vulnérables établies autour des établissements présentant un risque d'accident majeur.
- Les articles 212, § 2, et 221 du CWATUPE permettent le recours à l'expropriation de biens immobiliers classés. Il en est de même de l'article 14 du décret de la Communauté germanophone du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, du petit patrimoine, des ensembles et sites, ainsi qu'aux fouilles.
- L'article 6 *bis*, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature modifiée par le décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 autorise le recours à l'expropriation dans le cadre du réseau Natura 2000.
- L'article 25 de la loi du 22 juillet 1970 sur le remembrement légal des biens ruraux prévoit l'expropriation de biens dans le cadre des opérations de remembrement.
- Les articles 92 et 134 du Code wallon du logement et de l'habitat durable autorisent la Société wallonne du logement et les autres sociétés de logement de service public à recourir à l'expropriation.
- L'article D.53-11 du Code de l'eau fonde l'expropriation des immeubles nécessaires à la gestion des risques d'inondation.

⁴⁶ C. Const. 8 décembre 2011, n° 186/2011. Voy. aussi C. Const., 25 octobre 2012, n° 129/2012, B.4.2.

- L'article 7 du décret sur les carrières du 4 juillet 2002 justifie l'expropriation des immeubles nécessaires à l'exploitation, à l'aménagement des voies d'accès ou aux travaux complémentaires d'infrastructure d'une carrière. L'on note ici que le législateur délimite plus précisément les contours de l'utilité publique en conditionnant le recours à l'expropriation au fait que les réserves de gisement faisant l'objet de l'expropriation ne soient pas nécessaires à la continuation de l'activité industrielle ou à l'amortissement satisfaisant des installations d'une entreprise similaire voisine qui les détenait.
- Dans la matière de l'aménagement du territoire, l'expropriation est admise afin de réaliser les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre des prescriptions des plans de secteur, des plans communaux d'aménagement, des zones d'aménagement communal concerté et des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel (déjà dans la loi organique du 29 mars 1962, puis dans les articles 58 et suivants du CWATUPE).
- L'article 2 du décret wallon du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques vise à promouvoir le développement économique et social et permet l'expropriation des immeubles nécessaires à l'aménagement d'espaces destinés à accueillir des activités économiques, à favoriser leur implantation ou à permettre l'extension d'activités existantes. Cette disposition remplace l'article 30 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

Ces deux derniers textes sont cités dans l'arrêt *Liebin et Baudry* comme des exemples de ces expropriations d'immeubles qui ne sont pas destinées à un usage public pour lesquelles l'intervention du législateur est requise afin de déterminer leur caractère d'utilité publique.

3. Le concours entre deux causes d'utilité publique

18. Que faire lorsque la législation en vigueur offre deux fondements légaux permettant le recours à l'expropriation dans un cas donné ? L'autorité peut-elle choisir indifféremment l'habilitation législative qui lui semble la plus opportune (ou la moins contraignante) ou, au contraire, doit-elle automatiquement opter pour l'une d'entre elles ? Dans cette seconde hypothèse, le critère déterminant pour préférer l'une des bases juridiques possibles doit-il être le champ d'application plus spécifique de l'une par rapport à l'autre ? Ou les garanties offertes à l'exproprié ? Ou la meilleure protection de l'environnement ?

Nous visons donc l'hypothèse où l'expropriation rencontre les définitions de deux causes d'utilité publique. C'est le cas, par exemple, d'une expropriation qui a pour effet de réaliser l'affectation prévue au plan de secteur et, dans le même temps, de promouvoir le développement économique et social du secteur concerné. Tant l'article 58 du CWATUPE que l'article 2 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques peuvent, *a priori*, justifier le sacrifice de la propriété.

Dans son arrêt *Brygo*⁴⁷, le Conseil d'Etat se rallie à la position des requérants suivant laquelle les deux fondements légaux ne sont pas interchangeables dans cette situation. En effet, constate la haute juridiction, le champ d'application de l'article 58 du CWATUPE est plus large que celui du décret du 11 mars 2004, puisqu'il concerne notamment la mise en œuvre de toutes les affectations prévues au plan de secteur tandis que le décret permet les expropriations dans le seul but de favoriser l'accueil des activités économiques. Elle observe

⁴⁷ C.E., 29 juillet 2010, *Brygo et a.*, n° 206.852.

ensuite « *qu'il ressort des travaux préparatoires que le législateur lui même a jugé que les articles 58 et suivants du CWATUP étaient insuffisants quand il s'agissait de mettre en œuvre les nouvelles zones d'activité économique prioritaires puisqu'il déclare qu'"il convient de mettre à [la] disposition [des pouvoirs publics] une législation adaptée aux exigences actuelles qui permettra, dans le même temps, d'encadrer leur intervention" »⁴⁸. Et le Conseil d'Etat de conclure que « *si le gouvernement veut, dans une situation où le décret du 11 mars 2004, est applicable, recourir néanmoins aux articles 58 et suivants du CWATUP, lesquels sont d'application générale, il lui incombe alors de faire apparaître les motifs spécifiques pour lesquels, dans ce cas bien précis, il y a lieu de ne pas faire application de ce décret* ».*

Le Conseil d'Etat appuie également son raisonnement sur le fait que le décret du 11 mars 2004 offre une meilleure protection de l'environnement et des droits de l'exproprié⁴⁹, mais il ne semble pas que ce soit là l'argument déterminant qui lui permette de considérer que le recours à l'article 58 du CWATUPE rendait illégal l'arrêté autorisant l'expropriation.

C'est ainsi qu'en présence de deux habilitations législatives idoines, le gouvernement doit privilégier celle qui présente le champ d'application le plus spécifique, sauf à justifier des raisons qui motivent le recours à un fondement législatif plus large.

Deuxième partie : Modélisation du contrôle juridictionnel

19. La décision administrative d'exproprier pour cause d'utilité publique ressortit à la catégorie des actes administratifs unilatéraux. C'est un acte unilatéral à portée individuelle (particulier, concret et personnel). Même s'il lui manque le caractère exécutoire par elle-même puisqu'elle a besoin du complément de l'intervention du juge pour opérer le transfert de propriété, on admet généralement qu'elle répond à la définition principale de l'acte unilatéral : l'acte unilatéral est celui qui modifie la situation juridique d'un sujet de droit sans qu'importe le consentement de celui-ci. Le Conseil d'Etat n'hésite pas à considérer la décision d'exproprier comme l'acte d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées et à accepter d'en connaître.

Nous évoquons d'abord la compétence juridictionnelle de contrôler l'acte et, partant, l'utilité publique (section 1). Ensuite, nous examinons la manière selon laquelle le contrôle de l'utilité publique a lieu (section 2).

Section 1. Contrôle de l'acte et de l'utilité publique par les juridictions de l'Ordre judiciaire et par le Conseil d'Etat

20. L'utilité publique est un élément de validité de l'acte d'expropriation qui est contrôlé par les juridictions⁵⁰. Il n'est pas besoin d'exposer ici la répartition des compétences

48 L'extrait des travaux préparatoires cité par le Conseil d'Etat est *Doc. Parl. wal. 2003-2004*, n° 631/1, p. 2.

49 Le Conseil d'Etat constate en outre que le Gouvernement wallon avait systématiquement eu recours à la procédure réglée par le décret du 11 mars 2004 depuis son entrée en vigueur lorsqu'il s'agissait d'exproprier en vue de mettre en œuvre les nouvelles zones d'activité économique prioritaires (celles-ci faisaient suite à la décision du Gouvernement wallon du 21 février 2001 d'entamer une révision de tous les plans de secteur afin d'y inscrire de nouvelles zones d'activité économique).

50 Sur l'évolution du contrôle opéré par la jurisprudence sur le respect de la condition de l'utilité publique, voy. D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et

juridictionnelles quant au contrôle des arrêtés d'expropriation qui n'est pas spécifique au contrôle de l'utilité publique.

Il suffit de rappeler que, jusqu'à l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mars 1972, le Conseil d'Etat était seul à contrôler la légalité interne des arrêtés d'expropriation. Depuis lors, toute la légalité de l'arrêté d'expropriation est également contrôlée par le juge judiciaire quand il est saisi par l'expropriant⁵¹.

21. La question du partage des compétences entre le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire a été réglée par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts 52/90⁵² et 57/92⁵³.

Le propriétaire du bien et tous les tiers intéressés à titre de bail, d'antichrèse, d'usage ou d'habitation⁵⁴ peuvent agir devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté d'expropriation jusqu'à la signification de la citation en expropriation. En d'autres termes, dès lors que la procédure judiciaire est engagée par l'autorité expropriante (celle qui est autorisée à poursuivre), le Conseil d'Etat devient incompétent pour connaître du recours introduit par le propriétaire ou le tiers intéressé habilité à faire valoir ses prétentions devant le juge judiciaire de l'expropriation. La même solution prévaut même si la requête en annulation, éventuellement accompagnée d'une demande de suspension, est déjà déposée⁵⁵. La Cour constitutionnelle a en effet considéré que le propriétaire et ces tiers intéressés peuvent faire valoir leurs moyens devant le Juge de paix. Selon la Cour, le recours direct fondé sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'exception d'illégalité fondée sur l'article 159 de la Constitution offrent une protection juridictionnelle équivalente⁵⁶.

En revanche, un voisin ou un tiers autre que ceux visés à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962 peuvent saisir le Conseil d'Etat relativement à l'arrêté d'expropriation même lorsque la procédure judiciaire est engagée. La signification de la citation ne fait pas disparaître leur intérêt puisqu'ils ne peuvent pas intervenir dans la procédure judiciaire et faire valoir leurs droits devant le Juge de paix. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation partagent, aujourd'hui, cette interprétation⁵⁷.

Section 2.- L'utilité publique comme élément de validité de l'acte unilatéral et son contrôle juridictionnel

leur contrôle juridictionnel », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruges, La Charte, 1993, pp. 55 à 69.

⁵¹ Cass., 3 mars 1972, *Pas.*, 1972, I, p. 601 : « *Les cours et tribunaux, en vérifiant si les formalités prescrites par la loi en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, ont été remplies, ne se limitent pas au contrôle de la légalité externe. Ce contrôle s'étend à la vérification de l'existence d'un excès ou d'un détournement de pouvoir* ».

⁵² C.A., 21 décembre 1990, n° 42/90.

⁵³ C.A., 14 juillet 1992, n° 57/92.

⁵⁴ Voy. l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962.

⁵⁵ C.A., 22 juin 1995, n° 51/95 ; C.A., 28 septembre 1995, n° 66/95.

⁵⁶ Voy. aussi C.E., 24 septembre 2009, *De Smackers et al.*, n° 196.365.

⁵⁷ Cass., 12 oct. 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 905 ; C.E., 31 juillet 1998, *Massart et al.*, n° 75.539 ; C.E., 22 avril 1999, *de Looz et al.*, n° 79.880 ; C.E., 29 juin 2004, *S.A. Electrabel*, n° 133.333 ; C.E., 24 mai 2011, *Soors*, n° 213.452 ; C.E., 18 novembre 2011, *B.V.B.A. Landexplo Zele et al.*, n° 216.332 ; C.E., 27 avril 2012, *Mokrani*, n° 219.108. Sur la répartition des compétences juridictionnelles en matière d'expropriation, voy. not. P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^{ème} édition, Larcier, n° 437 à 440, pp. 720 et s.

22. La doctrine et la jurisprudence identifient plusieurs paramètres de la légalité de l'acte administratif unilatéral. Ils sont les suivants :

1. la compétence,
2. les formes,
3. les motifs,
4. l'objet et
5. le but de l'opération.

23. Il faut d'emblée surmonter une propension à considérer que le but de l'opération est la cause d'utilité publique dont on parle. Le but dont il faut tenir compte ici est celui que le Constituant ou le législateur visent en créant l'instrument de l'expropriation. Ce but est de permettre à l'administration de se procurer les moyens de son action.

Ce but est commun à l'expropriation et à d'autres instruments qui permettent de capter des utilités de choses : les servitudes légales d'utilité publique, les contrats d'achat ou de location...

C'est au regard de ce but de grande généralité que se vérifiera l'existence d'un détournement de pouvoir. Mais n'anticipons pas.

24. Les conditions de compétence et de formes ne présentent pas ici de problème particulier, sauf en ce qui concerne l'obligation de motivation formelle de l'utilité publique, expression des motifs dans l'*instrumentum*. On sait que le législateur belge impose à l'auteur de l'acte individuel de rédiger une motivation « adéquate ». La loi relative à la motivation formelle des actes administratifs crée ainsi un lien – peut-être est-ce une confusion – entre la forme et le fond. La validité intrinsèque du motif exprimé, question de fond, devenant ainsi une question de forme, par le biais de l'adéquation de la motivation. Cela n'est pas sans conséquence⁵⁸ et permet à la Cour de cassation de laisser au juge du fond le soin de juger de la motivation adéquate, tout en indiquant en quoi celle-ci doit consister. La Cour répond ainsi à la branche du moyen prise de la violation de la loi sur la motivation formelle, qui est rejetée, et décide qu'il est sans intérêt de répondre aux branches prises de la violation de disposition légales dont il aurait été si intéressant d'éclairer directement le sens. Nous reviendrons sur ces questions de fond dans la suite de l'exposé. Il ressort ainsi de l'arrêt du 3 février 2000 que « *la motivation doit indiquer pourquoi l'expropriation est nécessaire, ce qui implique que la motivation doit être fondée sur des faits réels, qu'un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé doit pouvoir s'en déduire et que, suivant le cas, il doit en apparaître que les options politiques prises ont été évaluées* »⁵⁹.

25. Les motifs de l'acte sont un élément de légalité interne de l'acte. Les motifs ne figurent pas dans la liste des éléments constitutifs de la légalité des actes à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Aussi bien, c'est un principe général de droit qui exige que les actes administratifs unilatéraux reposent sur des motifs de droit et de fait qui soient exacts, pertinents et admissibles en droit. Des motifs de droit et de fait qui justifient la décision doivent se dégager du dossier administratif. Ce principe général de droit s'applique aux actes administratifs à portée règlementaire et aux actes administratifs à portée individuelle.

58 C.E., 5 avril 2002, *Delsaux*, n° 105.385.

59 Cass., 3 février 2000, *Amén.*, 2001, pp. 324 et s., obs. B. PÂQUES. Pour des applications jurisprudentielles, voy. *infra* n° 61.

26. On fait une distinction entre les motifs de droit et les motifs de fait. Les motifs de droit sont la règle, peu importe la nature de la source. Les motifs de fait sont les circonstances concrètes qui sont prises en compte. Dans les motifs de fait, il y a aussi la manière de traiter toutes les formalités préalables, comme, par exemple, la réponse aux réclamations faites au cours de l'enquête.

Positivement, l'administration doit donner à sa décision tous les motifs que la Constitution, la loi ou le règlement attendent.

27. Sous l'angle de la pathologie qui est souvent le mode de présentation des éléments constitutifs des actes⁶⁰, on distingue trois catégories de vices de l'acte quant aux motifs de droit. Ces critiques se recoupent toutefois. Il ne s'agit en effet que de braquer le projecteur sur l'un ou l'autre aspect de l'illégalité : (i) l'absence de base légale et sa variante qui est la critique de la légalité de la base invoquée, (ii) la méconnaissance du champ d'application de la loi *sensu lato* et (iii) l'erreur de droit : l'administration se trompe sur la signification de la règle de droit.

C'est surtout ce dernier aspect du motif de droit qui nous intéresse. La détermination et la critique du sens de la règle de droit applicable en l'espèce. C'est ici que l'on dénonce les interprétations erronées de la règle. La règle n'a qu'un seul sens en même temps même s'il y a lieu à interprétation. C'est le juge qui tranchera et attribuera à la règle le sens qu'elle doit avoir. Sur le sens de la règle – ici sur le sens de la notion d'utilité publique - le contrôle du juge est complet.

Ainsi, le juge dit le sens de la notion légale de cause d'utilité publique. L'arrêt *Liebin et Baudry* établit que, sans précision du législateur, la cause d'utilité publique ne peut être qu'une destination de l'immeuble à un usage public et que le législateur peut intervenir pour conférer au gouvernement le pouvoir de déclarer d'utilité publique une expropriation qui n'est pas destinée à un usage public⁶¹. Dans ce dernier cas, il faut donc une définition législative spécifique⁶². Certains juges ajoutent à l'intervention de la loi, la possibilité d'une démonstration concrète⁶³. Le Conseil d'Etat donne comme relevant de cette seconde catégorie, la loi sur l'expropriation par zone, la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et les lois d'expansion économique en vigueur en 1973.

Si la loi qui désigne une utilité publique autre qu'un usage public laisse un pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative, il appartient ensuite à celle-ci de justifier la relation entre une expropriation donnée et l'intérêt général. Il n'y a donc pas de présomption irréfragable. Tel est aussi le sens de la règle. Ainsi jugé, certes dans le cas d'une déclaration d'utilité publique pour l'installation par servitude d'utilité publique d'une canalisation par la société Fluxys, qu'il n'y avait pas lieu de présumer de manière irréfragable que le placement d'une canalisation de transport de gaz serait d'utilité publique et que, dans le cas où l'installation de transport de gaz a pour finalité d'alimenter une société privée déterminée, il appartient au gouvernement d'exprimer dans l'arrêté de déclaration d'utilité publique les

60 Sur cette propension méthodologique, J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1978, n° 195.

61 C.E., 11 décembre 1973, *Liebin et Baudry*, n° 16.159, avis et rapports de J. HOEFFLER, *R.J.D.A.*, 1974, p. 107 et s.

62 Celle-ci s'expose à son tour au contrôle de la Cour constitutionnelle qui interprète la notion d'utilité publique contenue à l'article 16 de la Constitution. Voy. *supra* n° 7.

63 Civ. Namur, 7 mai 1996, *J.T.*, 1997, p. 27.

raisons pour lesquelles il estime que l'activité de cette société privée sert l'intérêt général et pourquoi il y a lieu de mettre en œuvre à son profit une des prérogatives de la puissance publique, en ayant en vue que la satisfaction d'un intérêt privé ne peut être d'utilité publique que s'il sert l'intérêt général⁶⁴.

La jurisprudence enseigne que l'utilité publique se vérifie au regard de la finalité de l'emprise et non de l'emprise elle-même. Ainsi, à propos encore d'une déclaration d'utilité publique au bénéfice de Fluxys en vue de l'établissement de canalisations sur des terrains privés, c'est à dire de l'établissement d'une servitude légale d'utilité publique : « *l'examen de l'utilité publique qu'il y aurait à traverser des terrains privés ne peut s'opérer indépendamment de l'utilité publique que doit revêtir la finalité de la canalisation à planter* »⁶⁵.

Enfin quand le but d'usage public est présent, la circonstance que des intérêts privés soient également satisfaits ne suffit pas à disqualifier l'utilité publique⁶⁶.

28. Quant aux motifs de fait, il convient de vérifier (i) l'existence des faits, (ii) leur qualification et (iii) leur appréciation une fois correctement qualifiés.

Sur le chemin qui conduit à l'acte administratif d'expropriation, il y a plusieurs opérations. Certaines sont des jugements de fait, d'autres des jugements de valeur, c'est-à-dire des décisions politiques qui ressortissent à la catégorie de l'opportunité de l'action administrative.

Au début, il y des faits de base qui donnent lieu à des constatations. L'école est à l'étroit dans ses locaux, la route est saturée à l'heure de pointe, le bâtiment ne répond plus aux normes thermiques modernes, une certaine population en croissance aspire à fréquenter l'université, les entreprises ne trouvent pas de terrains pour planter leurs établissements, telle entreprise réclame la fourniture de gaz par canalisation... Ce sont des jugements de fait. Ce sont les faits de base dont l'existence est vérifiée par le juge. Sans « faits réels », l'expropriation n'est pas justifiée⁶⁷ ; si les faits sont erronés, l'utilité publique n'est pas démontrée⁶⁸.

Vient ensuite l'expression du besoin. Il s'agit d'un premier jugement de valeur de l'administration : il faut étendre la capacité d'accueil de l'école, la déplacer, la reconstruire ; il faut élargir la route ; il faut démolir le bâtiment énergivore et le remplacer par un autre ; il faut étendre la capacité d'accueil des institutions universitaires ; il faut procurer des terrains aux entreprises économiques ; il faut planter une canalisation de gaz pour approvisionner telle société...

64 C.E., 12 janvier 2012, *Commune de Montigny-le-Tilleul*, n° 217.209 ; reproduit dans C.E., 13 avril 2012, *Duran et Fourmeaux*, n° 218.888. La démonstration est suffisante in C.E., 30 novembre 2011, *Dahlen*, n° 216.605. Dans le même sens, Mons (8ème ch.), 4 février 1998, *J.T.*, 1998, p. 528, obs. A. DAL; voy. aussi le rapport de M. QUINTIN précédent CE, 23 mars 1993, *De Backer*, n° 42.398, publié au *J.T.*, 1993, p. 537 et commenté par D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *op. cit.*, pp. 63 à 65.

65 C.E., 12 janvier 2012, *Commune de Montigny-le-Tilleul*, n° 217.209; aussi, à propos de la procédure de délivrance du permis d'urbanisme pour la pose de la canalisation et l'application de la notion d'utilité publique au sens de l'article 127 du CWATUPE, C.E., 13 avril 2012, *Duran et Fourmeaux*, n° 218.888.

66 Bruxelles, 24 février 2009, *Res Jur. Imm.*, 2010, liv. 1, pp. 37 et s.; *Res Jur. Imm.*, 2010, liv. 3, pp. 190 et s. ; J.P. St.-Josse-ten-Noode, 2 avril 1996, *Amén.*, reflet J. SAMBON, 1996, p. 112.

67 Cass., 3 février 2000, C960380, saisi sur *Juridat*, qui rapporte longuement la motivation de la décision *a quo* pour conclure que le juge a pu décider que l'acte administratif n'était pas adéquatement motivé.

68 J. P., Tournai, 15 février 2006, *J.J.P.*, 2006, pp. 159 à 162 (confirmé par Civ. Tournai, 4 avril 2006, inédit).

Ce jugement de valeur est donc l'expression de la nécessité d'une action. C'est à la suite de ce jugement de valeur que peut s'opérer la qualification concrète de la cause d'utilité publique. Ainsi l'autorité exprime concrètement qu'il est d'utilité publique d'étendre la capacité de l'école, d'élargir la route ou de mettre tels terrains à disposition de l'industrie etc.

Le contrôle du juge ne porte pas sur l'affirmation du besoin qui ressortit à l'opportunité de l'action administrative. Il ne porte pas non plus sur la décision que la satisfaction de ce besoin est d'utilité publique. Le Conseil d'Etat se déclare sans pouvoir d'appréciation de ces questions tout en réservant l'hypothèse d'une erreur manifeste d'appréciation⁶⁹.

En revanche, sur l'opération concrète de qualification d'un besoin exprimé comme une cause d'utilité publique le contrôle du juge est complet. Il vérifie que la déclaration concrète du cas d'utilité publique correspond bien à la définition abstraite de l'utilité publique qu'il a établie⁷⁰, ce qui n'est pas nécessairement une opération facile⁷¹. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a estimé qu'une autorité publique, qui autorise une expropriation aux fins d'aménager une rivière et d'éviter les inondations sans disposer d'un fondement législatif spécifique, est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation et a fait une exacte application de la notion constitutionnelle et légale d'utilité publique⁷². Le Conseil d'Etat admettrait de la sorte que ces travaux relèvent bien de la notion d'usage public.

Le juge vérifie aussi complètement que l'administration en question a bien la compétence de traduire ce besoin en une action juridique⁷³.

Vient ensuite un second jugement de valeur, une appréciation des faits qui fixe dans le chef de l'autorité l'intérêt d'acquérir d'où procède immédiatement la décision d'acquérir. Décision d'opportunité à son tour. Elle constitue l'objet de l'acte.

29. L'objet est le contenu du dispositif de l'acte. Soit il s'agit de formuler une règle (un acte général abstrait et impersonnel), soit il s'agit de poser un acte à portée individuelle (particulier, concret, personnel). La décision d'acquérir et d'exproprier relève de cette dernière catégorie.

69 C.E., 14 juin 1994, *Van Theemsche*, n° 47.944 : « 2.2.2.1. Overwegende wat het tweede onderdeel betreft, dat het de Raad van State niet toekomt zijn eigen opvatting over het openbaar nut bij een onteigening in de plaats te stellen van de onteigenende overheden ; dat behoudens een onjuiste toepassing van de betreffende rechtsregels of een foutieve beoordeling van de feitelijke gegevens, hij alleen een kennelijk onredelijke beoordeling door de overheid van de oogmerken van openbaar nut waarop de onteigening is gesteund zou kunnen inroepen om het besluit waarbij de machtiging tot onteigening wordt verleend te vernietigen en te schorsen ; 2.2.2.2. Overwegende, dienvolgens, dat de Raad van State niet vermag zich in de plaats van de onteigenende overheid een oordeel toe te meten over het historischarchitecturaal nut van het behoud van de beluiken ».

70 C.E., 14 juin 1994, *Van Theemsche*, n° 47.944, préc.

71 La vérification de la destination à l'usage public d'une décharge destinée à accueillir des déchets donne lieu à une appréciation négative, in C.E., 13 septembre 2001, S.A. *Compagnie des ciments belges*, n° 98.841, Amén., reflet B. PAQUES, 2002/2, p. 162 ; C.E., 20 mars 1996, *Carrières unies de Porphyre*, n° 58.727, Amén., 1996, pp. 148 et s., rapport S. GUFFENS : comp. Civ. Namur, 11 septembre 1991, *J.T.*, 1991, p. 773.

72 C.E., 25 novembre 2005, *Nothomb*, n° 151.748. Voy. également C.E., 23 février 1999, *De Crée*, n° 78.918, Amén., 1999/3, p. 212 et note M. PAQUES, « L'administration doit-elle encore justifier l'extrême urgence de l'expropriation ? » ; C.E., 13 septembre 2001, S.A. *Compagnie des ciments belges*, n° 98.841 ; J.P. Herstal, 2 janvier 2004, *J.J.P.* 2006, pp. 149 et s.

73 C.E., 11 mars 1994, n° 46.448.

Dans le chef de l'autorité qui souhaite acquérir (celle qui « poursuivra » l'expropriation), la décision a deux objets en ordre subordonné : elle est d'abord d'acquérir et ensuite, s'il le faut, de passer à la prise de possession forcée⁷⁴.

Une décision d'acquérir ne doit pas nécessairement avoir pour motif une cause d'utilité publique au sens technique. En effet, elle n'est pas visée à l'article 16 de la Constitution. En revanche, toute décision d'exproprier doit nécessairement avoir une telle cause.

Dans le chef du gouvernement qui « autorise » l'expropriation, autrement dit qui permet de poursuivre l'expropriation, la décision n'a qu'un seul objet. Elle ne porte que sur l'expropriation, mais elle ne porte pas que sur l'utilité publique, elle tranche aussi la question de l'urgence et de la procédure utilisable qui relèvent aussi d'appréciation et de choix discrétionnaires⁷⁵. A notre sens, la compétence de prendre cette décision n'est pas décentralisée et quand elle a lieu au bénéfice d'une administration décentralisée, ce n'est pas une décision de tutelle, malgré le jugement en sens contraire de la Cour d'arbitrage⁷⁶. En revanche, sur la décision d'acquérir, il y a place pour un contrôle de tutelle.

Telles que nous les avons présentées les phases d'appréciation puis d'établissement de l'objet de l'acte procèdent de choix politiques, autrement dit relèvent de l'opportunité de l'action qui n'est contrôlée par le juge que marginalement.

30. Il convient à présent d'examiner la manière de contrôler l'objet. Le contrôle de qualification des faits (ici que le projet d'agrandir l'école est d'utilité publique), se prolonge par l'appréciation qu'il faut acquérir par expropriation (jugement de valeur) et la décision de le faire (l'objet). Ces deux dernières phases sont étroitement liées. A notre avis, l'appréciation constitue le dernier motif de l'acte, juste avant que l'objet soit décidé. De cette appréciation, on passe, dans un continuum, à la décision de fixer l'objet. Sur cette appréciation, il y a bien place pour le contrôle marginal des motifs qui est celui de l'erreur manifeste, puis sur l'objet s'exerce alors le contrôle de la proportionnalité.

Cette proximité est si intime que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation qui, dans le principe, vise les motifs est parfois utilisé sur l'objet lui-même quand on en cherche l'adéquation. En effet, quand l'objet procède d'une compétence discrétionnaire, c'est-à-dire quand l'administration peut choisir l'objet, le contrôle de l'objet se fait alors tantôt par la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation, tantôt sous l'angle de la proportionnalité⁷⁷. Le contrôle de proportionnalité est lui-même parfois exercé par le biais du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁷⁸.

L'objet se prête à un triple contrôle. Le contrôle de l'adéquation, celui de la nécessité et celui de la proportionnalité au sens strict.

⁷⁴ Il faut en effet tenir compte de la loi qui prescrit que l'expropriation a lieu « *à défaut d'accord entre parties* » (art. 3 de la loi du 26 juillet 1962). Il ressort de ces quelques mots que l'expropriant doit tenter la voie de la cession amiable avant de procéder judiciairement.

⁷⁵ Bruxelles (1^{ère} ch.), 24 février 2009, préc.

⁷⁶ Critique de C.A., 16 décembre 1993, n° 85/93, in M. PAQUES, « Les incidences de la réforme de l'État sur la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique », *op. cit.*, pp. 1 à 47.

⁷⁷ Par exemple, pour un cas de contrôle de l'objet par l'erreur manifeste d'appréciation, Cass., 4 février 2003 ; En France, P. SERRAND, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *R.D.P.*, 2012, pp. 901 et s., sp. point I.

⁷⁸ C.E., 30 novembre 2011, *Dahlen*, n° 216.605.

31. Quant au contrôle de l'adéquation, on se méfiera de la terminologie. Le contrôle d'adéquation est parfois rattaché au contrôle des motifs où il sert à vérifier que le choix d'une mesure parmi d'autres possibles est pertinent ; l'adéquation est alors jugée par le critère de l'erreur manifeste d'appréciation⁷⁹. L'adéquation est aussi rattachée au contrôle de proportionnalité dont elle constitue alors la première étape où elle a, dans ce cas, une portée étroite, distincte de la nécessité (*infra*) et se prête à un contrôle juridictionnel complet.

Dans ce dernier cas, il s'agit de prendre d'abord en compte le but que nous avons identifié au début de l'exposé : permettre à l'administration de se procurer les moyens de son action. Au regard de ce but, l'expropriation est un moyen.

Ce n'est toutefois pas suffisant. Il convient de zoomer davantage et de prendre aussi en considération la finalité concrète de l'expropriation, c'est-à-dire la cause d'utilité publique invoquée *in concreto* (fournir un plus grand espace à l'école communale de Limont, sécuriser le carrefour entre les N 63 et N663, créer un zoning d'accueil pour entreprises artisanales sur la commune de A...). On ne discute plus ici du caractère admissible de la finalité qui a passé le cap des contrôles précédents⁸⁰.

Il faut ensuite s'interroger sur l'adéquation du moyen au service du but. L'acquisition et surtout l'expropriation procurent-elles à l'administration des moyens pour son action ? Permettent-elles de satisfaire la finalité d'utilité publique concrètement invoquée. La réponse sera le plus souvent affirmative. L'on peut toutefois citer un jugement du 7 juillet 2003 par lequel le juge de paix du 2^{ème} canton de Charleroi opère un contrôle de proportionnalité de la mesure et constate que l'expropriation soumise à son examen est « *absolument inutile, dès lors que la seule visite des lieux [...] a montré que [l'emprise] est situé[e] en dehors de la zone où les divers travaux d'aménagement du site doivent être achevés* ». Il déclare la demande d'expropriation non fondée à défaut d'utilité publique⁸¹.

32. Après la vérification de l'adéquation, vient le contrôle de nécessité et l'examen de proportion au sens strict. Le véritable contrôle de proportionnalité n'a lieu en effet que dans le cas d'une mesure qui a passé le cap du contrôle de l'adéquation.

Il s'agit à présent de vérifier le caractère nécessaire de la mesure. Autrement dit, le moyen choisi – ici l'acquisition par expropriation – doit être nécessaire pour atteindre le but concret d'utilité publique (agrandir l'école de Limont, sécuriser le carrefour, augmenter la vitesse de circulation entre les villes de L et A...)

L'on décidera que l'expropriation n'est pas nécessaire si un autre moyen d'action utilisable permet d'atteindre complètement le service de l'objectif et que cet autre moyen d'action apporte moins de restrictions à des droits et intérêts dignes de protection.

79 P. SERRAND, *op. cit.*

80 Sur la liberté de principe du pouvoir politique et de l'autorité compétente de fixer le but d'une mesure et le degré d'intensité auquel il convient de protéger un intérêt, M. PAQUES, « La précaution en droit administratif, Rapport international de synthèse », in *General Reports-Rapports généraux*, XVIIe Congrès de l'Académie internationale de droit comparé, Bruxelles, Bruylant et Utrecht, Eleven International Publishing, 2007, pp. 809 à 834 et in *Le principe de précaution en droit administratif – Precautionary Principle and Administrative Law*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1 à 30, sp. pp. 20 à 22.

81 J.P. Charleroi (2^{ème} canton), 7 juillet 2003, *J.L.M.B.*, 2004/35, pp. 1550 et s. ; aussi la décision contre laquelle le pourvoi est rejeté in Cass., 3 février 2000, C960380N.

Enfin, l'expropriation étant nécessaire pour atteindre l'objectif, il convient encore de vérifier qu'elle n'entraîne pas d'atteinte excessive à d'autres intérêts dignes de protection. C'est le contrôle de proportionnalité au sens strict.

Pour pratiquer le contrôle de nécessité et le contrôle de proportionnalité au sens strict, dans le cas de l'expropriation, il s'agit donc de mettre en balance, d'une part, le service du but et de la finalité concrète et, d'autre part, le droit de propriété du propriétaire concerné, voire d'autres intérêts légitimes publics ou privés (maintien d'une nature intacte, d'un continuum boisé, capacité budgétaire de l'administration concernée limitée pour une longue période, altération d'un cadre de vie agréable et des perspectives légitimes que certains avaient eues en s'installant à tel endroit...).

La sanction de la non nécessité et de la disproportion au sens strict retirent à l'expropriation le caractère d'utilité publique que l'auteur du contrôle avait provisoirement admis jusque là, mais la disqualification de l'utilité publique n'a pas la même portée selon que la conclusion est que l'expropriation n'est pas nécessaire ou qu'elle est disproportionnée au sens strict.

33. On voit bien que l'intensité de ce contrôle de la nécessité de l'expropriation peut varier. Il peut s'exercer sur deux aspects de l'objet de la décision d'exproprier.

Il peut soit s'exercer sur le choix de la parcelle expropriée. L'on vérifie alors la nécessité d'exproprier tel bien alors qu'un autre était à disposition de l'administration. Par exemple, la commune veut étendre l'école de Limont en expropriant à droite alors qu'elle possédait déjà une parcelle à gauche. Est-ce que l'expropriation est nécessaire ? Le législateur donne une certaine indication à l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1962 : « *lorsqu'il est constaté par le Roi que la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique, l'expropriation de ces immeubles est poursuivie conformément aux règles ci-après* ». Il ressort toutefois de la jurisprudence du Conseil d'Etat que le caractère indispensable porte sur l'immédiateté de l'acquisition, c'est-à-dire sur le besoin de recourir à la procédure d'extrême urgence⁸², et non sur l'utilité publique elle-même.

Le contrôle de nécessité peut aussi porter sur l'instrument juridique choisi, l'expropriation, alors qu'un autre mode d'acquisition de l'utilité de la chose, moins invasif, était possible (par exemple, une servitude). On note que le législateur belge lui-même impose la proportionnalité dans le choix du moyen juridique, puisqu'il ne permet l'expropriation que « à défaut d'accord entre parties » (art. 3 de la loi du 26 juillet 1962). La sanction de cette exigence n'est toutefois pas réglée par la loi⁸³.

Le Conseil d'Etat français a prononcé des arrêts où il contrôle l'utilité publique en vérifiant que l'expropriant dispose déjà d'immeubles⁸⁴ ou que l'aménagement d'une infrastructure existante serait suffisante⁸⁵.

82 C.E., 14 juin 2007, *Nothomb*, n°172.294. De son côté, la Cour de cassation aurait pu prendre position sur la relation du caractère indispensable et de l'utilité publique elle-même. Une branche l'y invitait en critiquant une décision qui avait conclu au caractère non nécessaire de l'expropriation. La Cour n'a pas dû l'examiner pour rejeter le pourvoi (Cass., 3 février 2000, C960380N).

83 Civ. Namur, 11 septembre 1991, précité, qui décide que l'existence de pourparlers préliminaires n'est pas une condition de recevabilité ou une formalité substantielle de la procédure. La loi concernée ne prévoit aucune sanction à cet égard. Pour une meilleure organisation de cette phase de la procédure, S. VERBIST, *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, thèse de doctorat en droit, K.U. Leuven, 2011.

84 J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 6ème Ed., 2010, p. 428.

En France, l'examen des alternatives est considéré comme relevant de l'opportunité et est jugé pratiquement difficile. Il a été longtemps limité à ces hypothèses : le Conseil d'Etat ne cherche pas si un autre projet aurait permis d'atteindre le même résultat au prix d'inconvénients moindres. La solution est constante quelle que soit la nature de la solution alternative : le juge ne cherche pas d'autre tracé, pas d'autre terrain. Les alternatives sont seulement celles qui auraient permis d'éviter l'expropriation. Une évolution récente est toutefois de comparer l'expropriation critiquée avec un projet alternatif comportant lui aussi des expropriations⁸⁶. Cette extension du champ du contrôle est soulignée⁸⁷.

La Cour d'appel de Bruxelles a pu se montrer réticente à l'appréciation de l'opportunité de l'expropriation au regard d'alternatives de tracé qui ne remettent pas en cause le caractère adéquat de l'expropriation⁸⁸. Des décisions laissent également dans le champ de l'opportunité les options juridiques différentes qui auraient évité le recours à l'expropriation. Ainsi : « *La S.A. New Consulting fait valoir l'absence d'utilité publique du projet, au motif que le projet de Centre wallon du bâti peut se réaliser dans le cadre du bail existant ou de la constitution d'un droit d'emphytéose. Contrairement à ce qu'a décidé le juge de paix, elle ne peut être suivie sur ce point. Il ne suffit en effet pas, au regard des principes rappelés ci-dessus, de constater que la poursuite des fouilles pourrait se faire dans le cadre du bail existant ou dans le cadre d'un bail emphytéotique, pour conclure que l'expropriation n'est pas justifiée. Le choix des moyens juridiques à mettre en œuvre appartient à l'administration et le tribunal ne dispose, à cet égard, que d'un pouvoir de contrôle limité : il doit examiner si l'expropriation est en rapport raisonnable avec le but poursuivi et non si d'autres moyens sont aussi opportuns pour arriver à la même fin. En d'autres termes, même si un autre moyen existe pour arriver à la même fin, cela ne signifie pas qu'il y a une disproportion entre l'expropriation envisagée et le but poursuivi (ni qu'il y a eu détournement de pouvoir ou erreur manifeste d'appréciation de la part de l'expropriant). En l'espèce, le but poursuivi, à savoir la mise en valeur d'un patrimoine exceptionnel, la garantie de sa conservation et le souci de permettre un accès public, est en rapport raisonnable avec la mesure envisagée, c'est-à-dire l'appropriation définitive des lieux par les pouvoirs publics. L'objectif poursuivi sert par ailleurs l'intérêt public, ce que ne dément pas la S.A. New Consulting* »⁸⁹.

En revanche, le tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en degré d'appel procède à un contrôle approfondi de nécessité : il suffit de synchroniser les feux de circulation et le résultat peut être obtenu sans devoir procéder à l'expropriation. « *Dans ces circonstances, il n'existe pas de rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et l'objectif concernant la sécurité routière des piétons. L'aménagement de la berme centrale ne peut, en soi, justifier l'expropriation envisagée* ». Le même tribunal considère encore que le contrôle auquel il se livre ainsi vise non pas à apprécier l'opportunité de l'expropriation, mais sa légalité⁹⁰.

Pour sa part, le Conseil d'Etat belge n'exclut pas *a priori* d'examiner l'existence de tracés alternatifs dans le champ du contrôle de proportionnalité de servitudes légales d'utilité

85 L. XENOU, obs. sous C.E. (fr.), 28 mars 2011, *Collectif contre les nuisances du T.G.V. de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances*, A.J.D.A., 2011, pp. 2417 et s., sp. p. 2424.

86 C.E. (fr.), 28 mars 2011, préc.

87 L. XENOU, *op. cit.*, et P. SERRAND, *op.cit.*

88 Bruxelles (1^{ère} ch.), 24 février 2009, préc..

89 Civ. Liège, 15 juin 2004, *J.L.M.B.*, 2004/35, pp. 1540 et sv.

90 Décision dont de longs extraits sont rapportés dans l'arrêt de rejet, Cass., 3 février 2000, C960380N.

publique⁹¹. Par le biais du contrôle du caractère raisonnable, il accepte aussi de comparer une option de rénovation et l'option avec reconstruction, retenue par l'administration, qui implique l'expropriation. Il conclut que l'option pour l'expropriation n'est pas déraisonnable⁹². Parfois la critique de l'arrêté d'expropriation au regard des alternatives n'est pas suffisante lorsque cet arrêté est la mise en œuvre d'un plan d'aménagement qui contient lui-même ces options et qui n'est pas critiqué comme tel⁹³.

Le Conseil d'Etat belge sanctionne l'absence de nécessité de l'expropriation pour atteindre le but annoncé, en l'espèce mettre fin à la clôture prétendument illégale d'un chemin piétonnier et de halage. L'administration avait d'autres moyens à disposition. Il juge qu'il y a alors une disproportion entre ce but et la procédure d'expropriation⁹⁴.

L'absence de nécessité de l'expropriation est parfois constatée, alors que la cause d'utilité publique a été validée au regard du projet. Tel est le cas quand les expropriés ont pris les initiatives nécessaires à la réalisation de la destination que les terrains avaient reçue au plan de secteur. L'expropriation elle-même n'est pas d'utilité publique, juge le tribunal⁹⁵.

Il y a aussi lieu de noter que, poussé jusqu'au bout, le critère de nécessité conduit à réduire, voire à supprimer le pouvoir discrétionnaire dans la phase d'appréciation et de détermination de l'objet (localisation et/ou mode).

En cas de non nécessité, c'est donc l'objet de l'expropriation (acquisition de telle parcelle) ou le procédé de l'expropriation choisis en l'espèce qui est disqualifié et n'est plus d'utilité publique.

91 Jugé : « que les affirmations du requérant quant à l'existence d'alternatives techniques ou quant à la possibilité d'un autre tracé qui impliqueraient moins d'emprises sur des propriétés privées, ne sont étayées par aucun document probant, ni précisées; que sous réserve de la censure d'une erreur manifeste d'appréciation – ce qui n'est pas allégué au moyen –, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de la partie adverse pour juger d'une éventuelle disproportion entre la reconnaissance d'utilité publique d'un projet d'installation de transport de gaz et les inconvénients qui peuvent en découler pour les propriétaires de terrains privés concernés par la canalisation; qu'en tout état de cause, il y a lieu de relever que les articles 11 à 13 de la loi du 12 avril 1965 prévoient que «l'occupation partielle du domaine public ou privé doit respecter l'usage auquel celui-ci est affecté», que «les installations de transport de gaz doivent être déplacées et, s'il y a lieu, enlevées à la requête du propriétaire du fonds grevé ou de celui qui est en droit d'y ériger des constructions ou de l'enclore d'un mur ou d'une clôture conforme aux règlements de bâtisse ou d'urbanisme, s'ils désirent user de ce droit», et enfin que «le bénéficiaire de la servitude prévue à l'article 11 est tenu au paiement d'une indemnité au profit du propriétaire du fonds grevé de cette servitude ou de détenteurs de droits réels attachés à ce fonds ...»; qu'il en découle que le moyen, en tant qu'il invoque la violation du principe de proportionnalité, n'est pas fondé » (C.E., 30 novembre 2011, *Dahlen*, n° 216.605).

92 C.E., 14 juin 1994, *Van Theemsche*, n° 47.944 : « dat, zelfs in de hypothese dat het beluik zou kunnen worden gerenoveerd, in acht genomen de kostprijs voor renovatie, de overheid geen schending van het redelijkheidsbeginsel kan worden aangewezen wanneer zij voor de realisatie van een sociaal huisvestingsproject opteert voor het niet-renoveren en voor het saneren door nieuwbouw ».

93 C.E., 19 avril 2012, *N.V. Stena*, n° 218.950, *T.R.O.S.-Nieuwsbrief* 2012, liv. 6, 9.

94 Jugé : « dat evenwel niet blijkt dat de aangewende techniek van onteigening noodzakelijk was om het blijkens de bewoordingen van het bestreden besluit door de verwerende partij nagestreefde doel, namelijk een einde maken aan het beweerde onrechtmatig afsluiten van het voet- en jaagpad, te verwezenlijken; dat zodoende er een disproportie is tussen dat doel ende gebrukte procedure van onteigening » (C.E., 8 novembre 1994, *N.V. Leiebos*, n° 50.085, *Amén.*, 1995/2, p. 93, obs. B. PAQUES, « L'évolution de l'utilité publique et de son contrôle »).

95 Civ., Anvers, 25 octobre 1999, *A.J.T.*, 2000-2001, p. 338. Aussi, J.P. Willebroek, 18 octobre 1993, *J.J.P.*, 1996, 246.

34. Appliqué à l'utilité publique, l'examen de proportionnalité au sens strict donne lieu à des développements fort riches. La théorie du bilan coût-avantages adoptée par le grand arrêt du Conseil d'Etat français « Ville Nouvelle Est », du 28 mai 1971⁹⁶, impose de mettre en balance l'utilité publique de l'opération et d'autres intérêts privés ou publics, protection de l'environnement, coût démesuré au regard du budget de l'administration en question... Dans cet arrêt, est admise l'utilité publique du projet de création de la nouvelle ville au terme du bilan. Il y est établi qu'une constatation de disproportion à l'issue du bilan conduirait à « retirer » à l'opération son caractère d'utilité publique.

Par le contrôle de proportionnalité au sens strict, compte tenu d'un ensemble d'inconvénients, c'est le besoin assumé en amont comme une cause d'utilité publique qui est remis en question et il n'est plus d'utilité publique d'établir une liaison autoroutière entre les villes de L et de A...

Au requérant qui plaidait la disproportion entre le but d'utilité public et le préjudice qu'il devrait subir, le Conseil d'Etat belge répond que l'administration a eu égard à ces autres intérêts, en l'espèce l'intérêt paysager de la propriété du requérant et juge qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation de l'opportunité de prendre une décision à celle que l'autorité a portée et « *qu'en décidant de privilégier la lutte contre les inondations, la partie adverse n'a pas pris une décision déraisonnable ou disproportionnée ni commis une erreur manifeste d'appréciation* »⁹⁷.

35. Les opérations de contrôle de l'utilité publique ont lieu dans un certain ordre. En France, le Conseil d'Etat a pris position sur l'ordre dans lequel le contrôle de l'utilité publique s'effectue :

- 1^o existence de l'utilité publique,
- 2^o nécessité pour réaliser cette opération de recourir à l'expropriation,
- 3^o cette nécessité étant admise, vérifier si le projet ne comporte pas en termes de bilan des inconvénients excessifs⁹⁸.

Autrement dit, écrit le commissaire du Gouvernement DONDUX⁹⁹, il s'agit de vérifier: 1^o l'utilité positive, 2^o l'inutilité, et, enfin, 3^o la désutilité.

Le Conseil d'Etat a précisé que c'est au stade de la nécessité (2^o) que l'on vérifie l'existence d'alternatives et cette question est préalable et distincte de celle du caractère excessif eu égard à l'intérêt que présente cette opération, des atteintes portées à la propriété privée, des inconvénients de l'opération et de son coût financier¹⁰⁰. M. L. XENOU indique que certaines décisions intègrent toutefois ce contrôle de nécessité dans le bilan.

Certains considèrent que le contrôle de l'acte par le bilan coût-avantage se ramène à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification juridique des faits¹⁰¹.

⁹⁶ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE et B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 17^{ème} Ed., 2009, p. 578.

⁹⁷ C.E., 25 novembre 2005, *Nothomb*, n° 151.748.

⁹⁸ L. XENOU, *op. cit.*, p. 2424.

⁹⁹ Concl. préc. C.E. (fr.), 29 juin 1979, *Malardel*, cité par L. XENOU.

¹⁰⁰ Ordre précisé in C.E., (fr.) 5 mars 1997, *Csrt ZANATTA*.

¹⁰¹ P. SERRAND, *op. cit.*, p. 901 et s., autour de l'appel de note n°44.

36. Abordons enfin l'illégalité quant au but, le détournement de pouvoir. Le but d'un acte est le résultat final auquel tend son auteur. Il s'agit de l'intention subjective de l'auteur. Pour établir si l'acte est vicié quant au but, il faut comparer le but visé effectivement par l'auteur au but du législateur lorsqu'il a rédigé la norme et habilité à l'adoption de tel acte. Cet autre but peut être par exemple celui de nuire à autrui, celui de favoriser autrui, mais aussi, d'une manière moins moralement répréhensible, un autre intérêt public que celui que le législateur avait en vue.

37. S'agissant de la décision d'exproprier pour cause d'utilité publique, ce n'est pas la cause d'utilité publique au sens technique qui est en question dans l'examen du détournement de pouvoir. En principe, le projet est bien de créer un parking, d'agrandir l'école ou de mettre un terrain à la disposition des entreprises et la qualification d'utilité publique est admise. Si ce n'était pas le cas, la mesure serait tombée lors du contrôle de la qualification d'utilité publique ; le juge aurait constaté que l'expropriation n'avait pas une cause d'utilité publique admissible. Tel est le cas dans l'arrêt *Liebin et Baudry*, même si l'application est discutable car, à notre avis, il y a avait bien dans ce cas un usage public. Dans cet arrêt, l'acte est annulé après contrôle des motifs parce que l'expropriation n'est pas à l'usage public. Il n'est nullement question de détournement de pouvoir. Ainsi, ce qui apparaît comme un détournement de pouvoir peut, le cas échéant, être utilement contesté au stade de la qualification de l'utilité publique comme motif de fait, contrôle moins stigmatisant que celui du détournement de pouvoir, comme l'illustre l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 14 février 2012, *Tkachevy*¹⁰². Il est bien entendu possible de prendre l'affaire directement au stade du détournement de pouvoir, mais l'on ne perdra pas de vue, alors, ce qu'il convient d'établir à cette fin. Nous y voici.

Pour contrôler le détournement de pouvoir, il s'agit de s'interroger sur le rapport entre la réalité et les apparences. En réalité, l'opération vise-t-elle à permettre à l'administration de se procurer les moyens de son action ou est-elle au service d'un autre intérêt différent, comme celui de servir les intérêts de l'exproprié tout heureux de pouvoir se débarrasser d'un bien, ou de briser les projets de développement du propriétaire exproprié ou encore de faire disparaître un électeur du parti de l'opposition...

Il ressort de la jurisprudence que le détournement de pouvoir n'est admis qu'à une double condition : la présence d'un but illicite et l'absence de but licite¹⁰³. Il faut donc que le but illicite soit le seul but de l'adoption de l'acte en question. La Cour constitutionnelle juge, elle aussi, que « *le détournement de pouvoir est l'illégalité par laquelle la compétence qu'un organe administratif a reçue de la loi pour atteindre un objectif d'intérêt général déterminé est utilisée par lui pour atteindre, de manière exclusive, un autre but* »¹⁰⁴.

Donc l'expropriation qui a vraiment pour but de procurer à l'administration les moyens de son action et qui a aussi pour but d'aider un administré à se débarrasser d'un encombrant terrain ne tombera pas pour détournement de pouvoir. Celle qui, en réalité, n'a pour seul but que d'aider cet administré, tombera pour détournement de pouvoir. Tel est le cas dans lequel, sous couvert d'une expropriation, c'est en réalité un échange ou un remembrement qui est poursuivi

102 C.eur.D.H., 14 février 2012, *Tkachevy c. Russie*.

103 C.E., 3 juillet 1961, *Janssen*, n° 8.712 ; C.E., 10 mai 2004, *Neukermans*, n° 131.186.

104 C. Const., 20 octobre 2011, n° 164/2011, motif B.5.2.

avec le but réel de servir non l'intérêt public mais un intérêt privé¹⁰⁵, c'est en réalité une acquisition qui ne sert que les intérêts d'un exploitant de carrière¹⁰⁶.

On a vu plus haut que le but d'utilité publique elle-même n'était pas disqualifiée par la circonstance que le projet profitait aussi à des intérêts privés, à la seule condition qu'ils ne soient pas exclusifs. Cela renforce le caractère exceptionnel du détournement de pouvoir dans la matière de l'expropriation¹⁰⁷ et crée une propension à écarter le détournement de pouvoir par le seul contrôle de l'utilité publique¹⁰⁸.

Troisième partie : Approche pratique de la cause de l'expropriation

38. Tel le juge de paix qui, chaussé de ses bottes vertes et vêtu de son ciré jaune, se rend sur les lieux à exproprier, nous avons voulu vérifier comment, en pratique, les textes de rang législatif et supérieur étaient appliqués.

Nous avons ainsi eu le souhait de rendre compte de la manière dont se pratique aujourd'hui l'expropriation dans une perspective résolument pragmatique, laquelle va donc au-delà des enseignements dégagés par la jurisprudence des hautes juridictions et mis en lumière par la doctrine.

Pour ce faire, nous avons scruté les 250 arrêtés d'expropriation les plus récemment publiés au *Moniteur belge*. Notre examen a également porté sur les décisions émanant des juridictions judiciaires amenées à intervenir en première ligne dans ce contentieux, à savoir les justices de paix et les tribunaux de première instance¹⁰⁹.

Dans une première section, l'on s'attachera à mettre en lumière les différents domaines dans lesquels il est le plus fréquemment recouru au mécanisme de l'expropriation.

105 Civ. Courtrai, 11 décembre 1992, *R.W.*, 1993, 132; *J.J.P.*, 1993, p. 183.

106 La S.P.R.L. « Entreprises et carrières Marcel Berthe » désirait étendre le champ de ses activités et n'avait d'autre possibilité que d'acquérir le terrain voisin. Les propriétaires voisins avaient, d'une part, entrepris les démarches nécessaires en vue d'extraire eux aussi les pierres à chaux et, d'autre part, n'étaient pas en principe opposés à céder leur bien à la S.P.R.L. « Entreprises et carrières Marcel Berthe », pour autant qu'ils en perçoivent un prix raisonnable. La vente n'aboutissant pas, la S.P.R.L. « Entreprises et carrières Marcel Berthe » entre alors en contact avec la S.C. « Société intercommunale d'aménagement et d'équipement économique de l'Entre Sambre-et-Meuse » et prend l'initiative de proposer à celle-ci la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation fondée sur l'article 30 de la loi du 30 déc. 1970 sur l'expansion économique. La Cour d'appel de Liège constate que l'expropriation opérée a eu pour unique objectif de favoriser des intérêts privés et constate donc un détournement de pouvoir, Liège, 27 mai 1998, *J.L.M.B.*, 1999/20, pp. 855 à 860. Voy. encore J.P. Huy (2^{ème} canton), 13 nov. 2000, *C.D.P.K.*, 2001, 208, note B. DE VUYST, « La notion d'utilité publique dans des expropriations d'urgence: la dimension européenne » évoqué *infra* n° 58 ; M. PAQUES et C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », *op. cit.*.

107 J. MORAND-DEVILLER, *op.cit.*, p. 425.

108 Gand (17^{ème} ch.), 15 juin 1999, *A.J.T.*, 1999-2000, pp. 745 et s., obs. T. DE WAELE.

109 Outre les jugements publiés dans les revues juridiques, nous avons pu collecter un certain nombre de décisions inédites (dont toutes ne sont d'ailleurs pas définitives) grâce à la précieuse aide des comités d'acquisition de Bruxelles, de Charleroi, de Liège et de Mons que nous tenons ici à remercier vivement.

Dans une seconde section, nous examinerons les motifs des arrêtés d'expropriation afin d'observer comment l'autorité administrative – et le juge qui la contrôle – résout les problèmes les plus fréquents liés à la cause d'utilité publique.

Section 1 : Domaines et projets constituant le terrain de préférence de l'expropriation

39. L'expropriation est d'utilisation courante ; cet instrument peut contribuer à la réalisation de bon nombre de projets publics, du plus grand au plus petit. L'objectif poursuivi dans cette section est de dresser l'état des lieux des domaines dans lesquels ce mécanisme est utilisé.

Cet exercice, certes un peu descriptif, nous a semblé fort utile dans la mesure où, d'une part, il permet de mettre en relief les domaines dans lesquels l'action publique concentre actuellement ses efforts et où, d'autre part, il est un indicateur précieux des différents types de projets qui sont, dans les faits, réputés d'utilité publique par l'autorité.

L'ordre dans lequel ces domaines sont examinés rend compte de la fréquence des expropriations qui a pu y être observée au départ de notre échantillon des 250 arrêtés évoqué ci-dessus.

1. L'environnement

40. L'environnement est le terrain de l'expropriation par excellence, à tout le moins en termes statistiques. Si ce constat n'a peut-être rien d'étonnant, c'est la fréquence des expropriations en matière de traitement des eaux qui interpelle : les arrêtés d'expropriation au profit de la Société publique de gestion de l'eau sont plus nombreux que l'ensemble des autres arrêtés, tous domaines confondus !

Il est vrai que ce dynamique entraîne s'explique probablement par le retard mis en Région wallonne pour mettre en œuvre la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, par les condamnations subséquentes essuyées par l'Etat belge devant la Cour de justice et par la mise en demeure adressée par la Commission européenne. Qu'il s'agisse d'exproprier en vue de la création d'une station d'épuration¹¹⁰ ou de pompage¹¹¹, de la construction d'un bassin d'orage¹¹² ou de la réalisation de travaux d'égouttage¹¹³, les arrêtés de ce type mentionnent toujours l'existence de ces invitations européennes de plus en plus pressantes. Sans empiéter davantage sur ce qui sera développé plus loin, l'on croit opportun

110 Voy., par exemple, l'arrêté ministériel du 26 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux de mise à niveau de la station d'épuration de Waltzing – Arlon, *M.B.*, 22 août 2012, pp. 49.376 et s., ainsi que l'arrêté ministériel du 26 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux de construction de la station d'épuration de Bellefontaine – Tintigny, *M.B.*, 22 août 2012, pp. 49.372 et s.

111 Arrêté ministériel du 26 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux de construction de la station de pompage « La Justice » – Braine-l'Alleud, *M.B.*, 22 août 2012, pp. 49.382 et s.

112 Arrêté ministériel du 5 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux de construction d'un bassin d'orage au Fond d'Or - Waregem, *M.B.*, 10 juillet 2012, pp. 37.339 et s.

113 Les arrêtés dans ce domaine sont innombrables. Afin d'éviter d'alourdir inutilement le texte, l'on se limitera généralement à produire deux illustrations par affirmation. Ici, voy. l'arrêté ministériel du 5 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux d'égouttage prioritaire conjoint ruisseau de l'Ermitage, rues de Hal, de Nivelles et de Mont-Saint-Pont – Braine-le-Château, *M.B.*, 10 juillet 2012, pp. 37.335 et s. ; ainsi que l'arrêté ministériel du 11 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux d'égouttage prioritaire exclusif route d'Offagne – Paliseul, *M.B.*, 11 juillet 2012, pp. 38.138 et s.

de signaler dès à présent que ces considérations n'impressionnent pas nécessairement le juge¹¹⁴.

41. Bien entendu, aussi nombreuses soient-elles, les expropriations afférentes au traitement des eaux, usées et potables¹¹⁵, ne sont pas les seules à être poursuivies dans le domaine environnemental. Ainsi peut-on évoquer l'expropriation visant à permettre l'extension d'un parc à conteneurs¹¹⁶.

Cette dernière illustration est fort intéressante car, en lien avec la partie théorique qui précède, on constate que parmi les motifs de l'arrêté du 20 janvier 2011 relatif à l'expropriation visant à permettre l'extension d'un parc à conteneurs à Couvain figure le fait que cette infrastructure est « *destinée aux collectes sélectives de déchets ménagers* ». L'on se demande si cette incise ne vise pas à démontrer – un peu trop timidement à notre estime – l'affectation des parcelles concernées à l'usage public afin d'éviter les mésaventures de décharges à propos desquelles le Conseil d'Etat avait estimé que l'expropriation qu'elles nécessitaient était irrégulière car dépourvue de base légale et d'affectation à usage public¹¹⁷. Il importe toutefois de signaler que certains juges judiciaires exercent, quant à cette affectation, un contrôle plus bienveillant à l'égard des projets portés par l'autorité publique¹¹⁸.

2. La sécurité

42. Statistiquement, ce sont les préoccupations liées à la sécurité qui, après les considérations environnementales, sont à la base du plus grand nombre d'expropriations.

114 Ainsi le tribunal de première instance de Mons a-t-il pu juger que « *la seule énumération des obligations (non respectées) de l'Etat belge et des condamnations prononcées à sa charge ne peuvent, à elles seules, constituer une motivation adéquate du recours à une procédure d'exception* » (Civ., Mons (1^{re} ch.), 14 avril 2010, inédit).

115 Voy., par exemple, l'arrêté ministériel du 21 juin 2011 relatif à l'expropriation d'un immeuble à Liège destiné à la pose de canalisations, *M.B.*, 18 juillet 2011, p. 42.607, ainsi que l'arrêté ministériel du 14 février 2011 relatif à l'expropriation d'une emprise à Fauvillers destinée à l'aménagement d'une zone de prise d'eau, *M.B.*, 15 avril 2011, pp. 23.870 et s.

116 Arrêté ministériel du 20 janvier 2011 relatif à l'expropriation visant à permettre l'extension d'un parc à conteneurs à Couvain, *M.B.*, 7 février 2011, p. 9.563.

117 C.E., 13 septembre 2001, *S.A. Compagnie des ciments belges*, n° 98.841, précité : « *Considérant que l'utilité publique ainsi déclarée ou invoquée ne dispense pas qu'un décret soit nécessaire pour conférer à l'Exécutif le pouvoir de déclarer d'utilité publique l'expropriation de la carrière en dehors des cas visés par le décret du 6 mai 1988, notamment en dehors du cas où la décharge est affectée à l'usage public, au sens usuel des termes; que la décharge litigieuse sera exploitée par une intercommunale au profit des communes mais aussi au profit d'entrepreneurs; que la décharge ne sera donc pas accessible au public dans des conditions égales pour tous, mais sera destinée principalement à satisfaire des intérêts privés et les intérêts des communes; que ce n'est pas en effet le volume des déchets de classe 3 déposés par des particuliers dans des parcs de recyclage qui peut justifier les expropriations quasi-simultanées de plusieurs vastes carrières; que la décharge de la "Carrière de la Vélorie" ne peut dès lors être considérée comme étant affectée à l'usage public au sens commun du terme, même si elle a été déclarée d'utilité publique* ». Cet arrêt est lui-même inspiré de C.E., 20 mars 1996, *Carrières unies de Porphyre*, n° 58.727, Amén., 1996, pp. 148 et s., rapport S. GUFFENS.

118 « *La notion d'usage public ne signifie nullement qu'il soit nécessaire que le citoyen puisse user sans intermédiaire, du service concerné ; qu'ainsi, alors que l'utilité publique d'un barrage destiné à approvisionner en eau une région n'est pas discutable, personne n'a jamais songé à exiger que chaque habitant puisse installer un robinet personnel sur ledit barrage : qu'un bien reste à usage public s'il est réglementé et, en l'espèce, s'il existe une organisation intermédiaire entre les déchets d'une personne et le dépôt de ceux-ci dans une décharge par une collecte faite par un pouvoir public.* » (J.P. Visé, 13 septembre 1991 reproduit dans J.P. Herstal, 2 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, pp. 149 et s., obs. critiques de D. RENDERS).

Il s'agit bien entendu de toutes celles qui visent à modifier le tracé de la voirie, à créer un sens giratoire,... Ces arrêtés ont pour trait commun d'être généralement fort brefs¹¹⁹, à l'inverse de décisions d'expropriation prises dans d'autres domaines.

La suppression de très nombreux passages à niveau fournit également bon nombre de cas récents d'expropriation. Ces arrêtés ont pour caractéristique de contenir des motifs exposant les raisons de sécurité qui les fondent (les passages à niveau constituant des lieux où les accidents sont fréquents), mais également les motifs de mobilité qu'ils poursuivent, à savoir, le plus souvent, l'augmentation de vitesse et de capacité de transport sur la ligne ferroviaire concernée¹²⁰.

43. Ces illustrations sont exemplatives d'un phénomène que l'on peut observer dans bien d'autres arrêtés : lorsqu'une expropriation poursuit plusieurs finalités dont l'une est la sécurité, celle-ci est systématiquement mise en avant par l'autorité, comme si l'importance sociale accordée à cette cause se situait à un sommet inégalé dans la liste des objectifs à prendre en considération.

C'est ainsi qu'après avoir concédé que l'aéroport de Charleroi était un pôle de développement économique en termes de création d'emplois et que les trois terrains faisant l'objet de l'arrêté d'expropriation handicapait la valorisation de la zone dès lors qu'un projet de valorisation n'était possible que si l'ensemble des terrains était propriété de la SOWAER, le Ministre mit en avant les impératifs de sécurité de l'opération d'une manière particulièrement remarquée : « *Qu'indépendamment de cet aspect, la présente expropriation est avant tout motivée par des impératifs de nature aéroportuaire;* »

Qu'en effet, ces terrains sont exploités par des fermiers ;

Que les cultures y développées sont de nature à attirer les oiseaux, et à cet égard, représentent un problème en matière de péril aviaire ;

Que ni les services de l'aéroport, ni la SOWAER ne disposent du pouvoir d'interdire la culture des terrains ;

Que l'expropriation de ces terrains permettrait de limiter les risques de péril aviaire ;

Attendu que sur base d'une analyse de risque effectuée en 2010, les services du Service public de Wallonie ont établi un rapport duquel il ressort que le risque est acceptable en ce qui concerne le péril aviaire sur l'ensemble de l'aéroport. Mais néanmoins, ce rapport précise que la fréquence des chocs avec certains oiseaux est élevée et que des mesures doivent être absolument prises pour diminuer considérablement le risque ;

Que les immeubles faisant l'objet de la présente expropriation sont des terres de culture et se trouvent aux environs de l'approche (atterrissement) de la piste 25 ou de la montée au décollage de la piste 07 ;

Que le dernier accident majeur qui a eu lieu sur l'aéroport de Charleroi en 1978 avait pour origine l'absorption d'un oiseau par un réacteur de l'avion ;

119 Arrêté ministériel du 21 juin 2012 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Chimay (Baileux), *M.B.*, 13 juillet 2012, pp. 38.773 et s. ; arrêté ministériel du 15 novembre 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Attert, *M.B.*, 1^{er} décembre 2011, pp. 71.046 et s.

120 Voy., parmi de nombreux exemples, l'arrêté royal du 17 octobre 2011 portant autorisation d'expropriation d'extrême urgence avec prise de possession immédiate des parcelles nécessaires pour cause d'utilité publique afin de réaliser les travaux dans le cadre de la suppression du passage à niveau n° 21 de la ligne ferroviaire 50A, à Nevele, *M.B.*, 8 novembre 2011, pp. 67.481 et s., ainsi que l'arrêté royal du 27 octobre 2011 portant autorisation d'expropriation d'extrême urgence avec prise de possession immédiate des parcelles nécessaires pour cause d'utilité publique afin de réaliser les travaux pour la rectification des courbes n°s 118 et 119 et la suppression du passage à niveau n° 133 de la ligne ferroviaire 162 à Coustemont (Léglise), *M.B.*, 5 décembre 2011, pp. 71.733 et s.

Que la prévention de ces collisions passe notamment par une bonne pratique de la gestion de l'habitat de la faune sauvage sur et aux alentours de l'aéroport;

Que les zones à exproprier par la SOWAER sont actuellement cultivées;

Qu'à ce jour, aucune réglementation ne permet d'imposer aux cultivateurs de ces terrains de consulter les autorités aéroportuaires pour déterminer les cultures qui peuvent être implantées sans présenter de risques en termes de péril aviaire;

Qu'une culture de céréales, de colza ou une prairie de fauche constitue un point d'attraction pour des espèces aviaires dangereuses pour l'aviation civile;

Que, dès lors, si ces terrains devenaient la propriété des gestionnaires aéroportuaires, les parcelles pourraient être ensemencées avec des espèces végétales appropriées pour empêcher l'installation d'espèces animales potentiellement dangereuses pour les avions »¹²¹.

De la même manière, il se dégage de la lecture de l'arrêté royal du 16 septembre 2011¹²² la nette impression que l'expropriation rendue nécessaire pour la construction des bâtiments destinés à abriter le « Centre 112 » (comprenant les services 100 et 101) ne poursuit pas tant l'objectif d'abriter un service public que celui de répondre avant tout à des impératifs de sécurité.

3. La mobilité

44. Bon nombre d'expropriations sont poursuivies pour l'exécution de projets dont l'objet est d'améliorer la mobilité au sens large.

Dans ce domaine également, les illustrations que l'on trouve vont de l'aménagement relativement modeste aux projets les plus imposants. Citons par exemple la réalisation d'un RAVeL¹²³, la construction d'une voirie de contournement d'une ville¹²⁴, la construction d'un ouvrage de croisement pour la bifurcation entre lignes ferroviaires (poursuivant un objectif de mobilité « *durable* »)¹²⁵, la construction d'un barrage¹²⁶ ou d'un pont¹²⁷, le réaménagement

121 Arrêté ministériel du 25 octobre 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles situés sur le territoire de la ville de Fleurus, *M.B.*, 15 décembre 2011, pp. 74.581 et s.

122 Arrêté royal du 16 septembre 2011 relatif à l'expropriation de bâtiments sur le territoire de la commune de Wavre, 2^e division, pour le compte de l'Etat belge pour lequel intervient la Régie des Bâtiments, *M.B.*, 27 octobre 2011, pp. 65.270 et s.

123 Arrêté ministériel du 4 mars 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Burg-Reuland 1^{ère} div. N 17/2 – Route de Stavelot, *M.B.*, 4 mai 2011, pp. 26.282 et s. On observe à cet égard que le tribunal de première instance de Huy considère implicitement que cette destination relève de l'utilité publique (Civ., Huy (2^{ème} ch.), 21 octobre 2009, inédit).

124 Arrêté ministériel du 21 décembre 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Beauraing, *M.B.*, 18 janvier 2012, pp. 3.173 et s.

125 Arrêté royal du 19 octobre 2011 portant autorisation d'expropriation d'extrême urgence avec prise de possession immédiate des parcelles, situées sur le territoire de la commune d'Ekeren, nécessaires pour cause d'utilité publique, afin de réaliser la construction d'un ouvrage de croisement pour la bifurcation entre les lignes ferroviaires 11 et 27A et l'aménagement d'un parc naturel compensatoire, *M.B.*, 8 novembre 2011, pp. 67.487 et s.

126 Arrêté ministériel du 4 juin 2012 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Froyennes, *M.B.*, 4 juillet 2012, pp. 36.598 et s.

127 Arrêté ministériel du 23 septembre 2010 relatif à l'expropriation de parcelles de terrain situées rive gauche de la Meuse sur le territoire de la commune d'Oupeye à Hermalle-sous-Argenteau, *M.B.*, 2 décembre 2011, pp. 71.150.

des alentours d'une gare¹²⁸, ou encore la construction du Réseau express régional bruxellois¹²⁹.

4. L'emploi à travers l'expansion économique

45. Signe du temps, de plus en plus d'expropriations sont guidées par un objectif général de prospérité économique, lequel est spécialement orienté sur l'emploi. L'autorité publique cherche ainsi à susciter le développement des entreprises en créant, au moyen d'expropriations de grande ampleur, des parcs d'activités économiques où elles trouveront leur place idoine.

La caractéristique que partagent ces arrêtés est leur longueur, certains couvrant près de 10 pages du *Moniteur*¹³⁰ ! Rien n'est laissé au hasard dans leur rédaction : même le réclamant exposant avoir proposé à sa fille et à sa petite-fille, qui suivent une formation d'apiculteur dans le cadre du plan Maya, d'installer des ruches sur le terrain à exproprier, trouvera dans l'arrêté une réponse spécifique à sa situation¹³¹.

46. Le soin particulier apporté aux motifs de ces arrêtés témoigne à l'évidence de l'importance que leur auteur assigne à ce type de projets. A notre estime, cette attention renforcée s'explique également en partie par le fait que les expropriations menées dans ce cadre sont exposées, davantage que l'aménagement d'un rond-point sur une voirie par exemple, à la critique du fait que ces parcelles sont en réalité destinées à être revendues à bref délai à des entreprises privées. Nous reviendrons ultérieurement sur cette problématique que nous avons déjà brièvement abordée.

Le juge est généralement sensible à cet objectif économico-social. Ainsi le juge de Paix d'Ath a-t-il considéré très récemment que « *La lutte contre le chômage et la création d'emplois sont deux enjeux majeurs de la société actuelle et plus encore dans un contexte de crise économique et financière comme celui qui sévit aujourd'hui [;] ces enjeux sont consacrés par l'article 23 de la Constitution belge qui garantit les droits économiques, sociaux et culturels, qui comprennent notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible [;] l'expropriation en tant*

128 Arrêté ministériel du 21 décembre 2010 autorisant, pour cause d'utilité publique, l'expropriation de biens immeubles situés dans le périmètre de remembrement urbain du quartier des Guillemins de la ville de Liège, *M.B.*, 24 juin 2011, pp. 37.382 et s. ; arrêté ministériel du 24 mai 2012 autorisant, pour cause d'utilité publique, l'expropriation de biens immeubles situés dans le périmètre de remembrement urbain du quartier des Guillemins de la ville de Liège, *M.B.*, 19 juin 2012, pp. 33.431 et s.

129 Arrêté royal du 23 janvier 2012 portant autorisation d'expropriation d'extrême urgence avec prise de possession immédiate des parcelles, situées sur le territoire de la commune de Watermael-Boitsfort, nécessaires pour cause d'utilité publique afin de réaliser la construction du Réseau express régional, *M.B.*, 21 février 2012, pp. 11.961 et s.

130 Voy., par exemple, l'arrêté ministériel du 22 mai 2012 autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains nécessaires en vue de la mise en œuvre du « Parc logistique à Ath-Lessines » du Pôle Orientis situés sur le territoire des communes de Lessines et d'Ath, *M.B.*, 14 juin 2012, pp. 32.892 et s.

131 Arrêté ministériel du 20 avril 2012 relatif à l'adoption du périmètre de reconnaissance de la zone d'activité économique mixte dite « Scailmont » extension avec l'expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terrains situées sur le territoire de la commune de Manage, *M.B.*, 8 mai 2012, pp. 27.185 et s.

qu'elle vise à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible en créant des parcs d'activités économiques attractifs est d'utilité publique »¹³².

On signale enfin que les expropriations menées afin d'améliorer l'accessibilité des parcs d'activités économiques sont également réputées d'utilité publique par l'autorité pour des motifs de mobilité, de sécurité et de développement économique¹³³.

5. La réhabilitation des chancres urbains

47. Parmi les 250 arrêtés d'expropriation que nous avons examinés, plusieurs avaient pour objet de réhabiliter des chancres bruxellois¹³⁴.

C'est également l'occasion de rappeler que, pendant plusieurs années, les autorités publiques ont mené des actions d'expropriation à grande échelle dans la Région de Bruxelles-Capitale afin, notamment, de réhabiliter le quartier de la gare du Nord et d'aménager la nouvelle gare du Midi. Ces opérations ont donné lieu à un contentieux judiciaire fort important dont nous rendrons compte dans la partie de la contribution consacrée à l'examen des motifs des arrêtés d'expropriation. Retenons dès à présent que le juge judiciaire¹³⁵ n'a que rarement – à tout le moins dans la jurisprudence à laquelle nous avons eu accès –, hésité à reconnaître un caractère d'utilité publique aux expropriations de ce type¹³⁶. Ainsi, le tribunal de première instance de Bruxelles a-t-il jugé qu'était d'utilité publique la rénovation urbaine « *de grande envergure* » menée autour de la gare du Midi et ayant pour objet de rénover des quartiers se trouvant dans un état de délabrement avancé¹³⁷.

On note à cet égard que le fait que la S.N.C.B. sollicite l'expropriation d'une surface qui est supérieure à l'aménagement de la voie ferrée au sens strict afin d'y aménager des commerces n'ôte en rien le caractère d'utilité publique de l'opération. C'est en tout cas l'opinion des juges judiciaires, certains d'entre eux l'exprimant en des termes particulièrement choisis :

132 J.P., Ath – Lessines (siège d'Ath), 9 août 2012, inédit, rendu à propos de l'arrêté précité du 22 mai 2012 relatif « Parc logistique à Ath-Lessines ». Dans cette décision, le juge rappelle opportunément que l'article 2 du décret du 11 mars 2004 précité permet de procéder à l'expropriation des immeubles nécessaires à l'aménagement d'espaces destinés à accueillir des activités économiques, à favoriser leur implantation ou à permettre l'extension d'activités existantes. Dans le même sens, voy. J.P., Limbourg – Aubel (siège de Limbourg), 9 décembre 2011, inédit.

133 Voy., par exemple, l'arrêté ministériel du 21 mars 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Vielsalm 4^e division/Petit-Thier - Section A, *M.B.*, 20 avril 2011, pp. 24.599 ; l'arrêté ministériel du 16 juin 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Ghlin (Mons), *M.B.*, 18 juillet 2011, pp. 42.601 ; ainsi que l'arrêté ministériel du 9 janvier 2012 arrêtant les périmètres de reconnaissance d'utilité publique et d'expropriation visant à la création d'une voirie de liaison permettant la mise en œuvre du parc d'activités économiques « East Belgium Park », situé sur le territoire des communes de Baelen, Eupen, Lontzen et Welkenraedt, *M.B.*, 31 janvier 2012, pp. 7.428 et s.

134 Voy. à titre d'illustrations, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 juillet 2010 portant approbation du plan d'expropriation de Molenbeek, *M.B.*, 1^{er} octobre 2010, pp. 59.699 et s., ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 2011 portant approbation du plan d'expropriation de Molenbeek, *M.B.*, 24 novembre 2011, pp. 69.579 et s.

135 Comp. avec C.E., 11 mars 1994, *De Backer*, n° 46.498, *J.T.*, 1994, pp. 472 et s., extraits du rapport de M. QUINTIN.

136 Voy. cependant J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 17 septembre 1997, *Rev. not. b.*, 1998, pp. 628 et s.

137 Civ. Bruxelles (5^{ème} ch.), 29 juin 2010, inédit. Dans le même sens, Civ. Bruxelles (5^{ème} ch.), 12 avril 2011, inédit ; Civ. Bruxelles (5^{ème} ch.), 28 juin 2011, inédit ; ainsi que J.P. Saint-Gilles, 11 juillet 2006, inédit (quoique méritant assurément une publication). Sur la réhabilitation du quartier de la gare du Nord, voy. J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 15 février 1995, inédit ; J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 2 avril 1996, présenté par J. SAMBON dans *Amén.*, 1996, p. 182 ; ainsi que J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 27 septembre 1996, inédit.

« *Que l'histoire de la gare du Midi est le miroir du déracinement et des grands mouvements migratoires aujourd'hui sommeillant, la confidente de grandes espérances et de grandes désillusions* ;

Que, longtemps véhicule de l'ouvrier et du démuni, le train tend aujourd'hui à relayer l'immobilisation croissante de transport routier et donc à conquérir une clientèle qui exige plus qu'un quai de débarquement et réclame une large infrastructure de commodités les plus diverses qui tiennent d'un village ;

Que cet objectif est d'utilité publique en tant qu'il comporte à la fois la revitalisation d'une composante de l'infrastructure publique et une contribution à la mobilité sur l'ensemble du réseau routier »¹³⁸.

6. Le logement

48. La politique du logement est, elle aussi, source d'expropriations. Toutefois, dans notre échantillon, leur nombre est relativement faible puisque seuls une dizaine d'arrêtés sont à signaler dans ce domaine.

Il est interpellant de constater que les projets bruxellois évoquent presque toujours la construction de logements tandis qu'il est systématiquement question de la réalisation de logements sociaux en Wallonie¹³⁹ ! Ne faut-il y voir qu'une question de mots pour désigner une même réalité ou, au contraire, est-ce l'indice d'une vérité préoccupante ? Ce n'est en tout cas pas notre échantillonnage limité qui permet d'apporter une réponse définitive à cette interrogation.

Enfin, on constate que la plupart des projets de construction de logements bruxellois s'inscrivent dans un programme de rénovation urbaine tendant à la suppression des chancres¹⁴⁰ et prévoient fréquemment l'installation d'une crèche. C'est peu dire que les projets emportant une expropriation sont illustratifs des priorités que l'autorité publique s'efforce de rencontrer !

7. Autres domaines

49. Les six domaines que l'on vient de passer en revue couvrent plus de 95 % des arrêtés examinés. Naturellement, au vu de la diversité des matières dans lesquelles s'exerce l'action publique, l'énumération qui précède est par essence dépourvue de toute forme d'exhaustivité¹⁴¹.

Il nous paraît opportun de clôturer ce bref tour d'horizon par le rappel de deux évidences, bien que notre échantillon n'ait pas offert un grand nombre d'illustrations de ce genre.

138 J.P. Saint-Gilles, 3 décembre 1993, *Entr. et dr.*, 1996, pp. 290 et s., obs. perplexes de M.-A. FLAMME. Dans le même sens, J.P. Anderlecht (1^{er} canton), 28 janvier 1994, inédit et J.P. Saint-Gilles, 3 février 1994, inédit.

139 Arrêté ministériel du 25 mai 2012 autorisant la ville de Bouillon à procéder à l'expropriation d'immeubles, *M.B.*, 19 juin 2012, pp. 33.432 et s. ; arrêté ministériel du 25 septembre 2012 relatif à l'acquisition par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un terrain enclavé sis « Domaine du Houillon » à Thuin, *M.B.*, 19 octobre 2012, pp. 64.048 et s. ; ...

140 Voy. not. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 juillet 2010 précité ; l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 2011 également précité ; ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 portant approbation du plan d'expropriation de Schaerbeek, *M.B.*, 26 janvier 2012, pp. 6.334 et s.

141 Voy. not. *supra* n° 17 les exemples législatifs créant des causes particulières d'utilité publique.

Tout d'abord, l'utilité publique fait peu débat, du moins dans son principe, lorsque l'expropriation est réalisée pour permettre à l'administration d'installer sur les parcelles convoitées ses propres « installations ». L'usage de ce vocable aux larges potentialités est un choix délibéré puisque, à côté de l'exemple classique qu'est l'expropriation pour permettre la construction de bâtiments destinés à abriter les services d'un pouvoir public¹⁴², la jurisprudence fournit d'autres illustrations plus originales tel l'agrandissement d'un cimetière¹⁴³.

Enfin, la réalisation d'un plan d'aménagement¹⁴⁴ est aussi une finalité fort commode pour conférer l'utilité publique à l'expropriation souhaitée puisque, ainsi qu'a pu l'observer la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 186/2011 du 8 décembre 2011¹⁴⁵, ce caractère peut découler directement d'une disposition de rang législatif, tel l'article 58 du CWATUPE ou l'article 2.4.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Section 2 : Les motifs justifiant la cause d'utilité publique et leur contrôle

1. La proportionnalité et la motivation formelle, ferment de révolution du contenu d'un arrêté d'expropriation

50. Si le but général poursuivi par un projet qui prend appui sur une expropriation est rarement remis en cause, les contestations portant sur la manière concrète de réaliser ce projet, et donc sur les modalités mêmes de l'expropriation, sont de plus en plus fréquentes.

Cette tendance, aujourd'hui bien affirmée, peut principalement s'expliquer par l'essor sans égal du principe de proportionnalité et de l'obligation de motiver formellement les actes administratifs.

La conjonction de ces deux principes a eu pour effet d'amener l'administration à devoir justifier son action non seulement par rapport au but général qu'elle poursuit mais également par rapport à la manière dont elle le met en œuvre.

Nous voudrions illustrer ce phénomène par trois exemples.

142 Voy. par exemple J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 16 septembre 1992, inédit (qui concernait une expropriation nécessaire à la construction d'un bâtiment destiné à l'hébergement du service de l'émancipation sociale du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement), ainsi que J.P., Bruxelles, 6 juin 1990, *J.J.P.*, 1990, pp. 401 et s. (qui concernait un bâtiment destiné à abriter les services administratifs du Conseil d'Etat).

143 Civ. Dinant, 16 mars 2005, *T.R.O.S.*, 2005, pp. 40 et s., obs. S. BOULLART.

144 En guise d'illustration, voy. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2011 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique de 40 parcelles ou parties de parcelles situées à Uccle, rue Moensberg, *M.B.*, 29 novembre 2011, pp. 70.417 et s.

145 Pour une application concrète de l'enseignement de cet arrêt, voy. C.E., 19 avril 2012, *N.V. Stena et autres*, n° 218.950. On comparera utilement cet arrêt avec J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 2 avril 1996, préc. Dans cette affaire, le juge, qui se réfère expressément à D. LAGASSE (« Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *op.cit.*), considère que « *si l'expropriation poursuivie sur la base de la loi du 29 mars 1962 bénéficie d'une présomption d'utilité publique, vu qu'elle concourt à la réalisation des dispositions d'un plan d'aménagement, cette présomption peut être renversée devant le juge* ».

Le premier concerne l'examen de l'attitude de l'administration lorsque le propriétaire d'une parcelle dont l'expropriation est envisagée affirme vouloir mettre en œuvre lui-même le but d'utilité publique recherché.

Le deuxième a pour ambition d'identifier les limites que doit respecter l'autorité lorsqu'elle procède à une expropriation qui est, d'une façon ou d'une autre, favorable à une entreprise privée.

Le troisième porte sur la manière dont l'autorité expropriante, et le juge qui contrôle son action, examinent les alternatives au projet qu'elle entend mettre en œuvre.

On a déjà souligné que l'intensité du contrôle juridictionnel opéré sur un arrêté d'expropriation est extrêmement variable – voire antinomique –, si bien que toute généralisation est délicate.

2. La réalisation de la cause d'utilité publique par... l'exproprié

51. Il n'est pas rare que, ou bien à l'occasion de l'enquête publique portant sur le projet ou bien lors de la tentative d'acquérir le bien de gré à gré¹⁴⁶, le propriétaire d'une parcelle convoitée affirme vouloir mettre en œuvre lui-même l'objectif poursuivi par l'autorité. Cette situation se présente surtout, mais pas uniquement¹⁴⁷, lorsqu'il est question d'exproprier pour aménager des logements ou pour permettre un accueil adéquat des entreprises.

En pareille hypothèse, l'autorité publique ne se contente pas d'acter simplement ce souhait. Dans certains cas, elle y accède d'ailleurs¹⁴⁸. La plupart du temps, elle ne modifie pas son projet initial mais indique clairement dans l'arrêté les raisons concrètes qui fondent son refus, soit que la volonté affichée par le propriétaire n'est pas suffisamment établie par des actes concrets¹⁴⁹, soit que la réalisation par lui de la destination souhaitée des parcelles en cause est incompatible avec le caractère global du projet envisagé¹⁵⁰.

146 Rappelons (*supra* note 73) que la vente de gré à gré demeure privilégiée par rapport à l'expropriation, ainsi que l'imposent les principales dispositions légales applicables (voy. les premiers mots de l'article 1^{er} de la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1962 précitée). Bien souvent d'ailleurs, l'arrêté d'expropriation mentionne que l'autorité a, au préalable, tenté d'acquérir les parcelles convoitées de gré à gré. De son côté, le juge contrôle le respect de ce préalable : « *Attendu qu'en vain, le défendeur en expropriation invoque l'absence de négociations préalables alors qu'il apparaît des pièces 37 et suivantes du dossier de la partie expropriante que de telles négociations ont eu lieu par des échanges de correspondances, de nombreuses réunions auxquelles celles-ci font référence, avec proposition d'achat amiable, qui a échoué* » (J.P., La Louvière, 15 février 2012, inédit).

147 Par exemple, le tribunal de Charleroi, ayant à connaître d'une expropriation qui avait pour objectif de mettre en réserve domaniale des terrains présentant un grand intérêt environnemental, n'a pas réservé une suite favorable à la demande des propriétaires de prendre eux-mêmes toutes les mesures nécessaires à la conservation de la faune et de la flore : « *Que la mise en évidence de la nécessité d'une gestion "appropriée" met en défaut la gestion actuelle du site par les intimés (notamment par l'utilisation actuelle des terrains comme pâture) et la prétention de ceux-ci de prendre, eux-mêmes, toutes mesures nécessaires à la conservation du milieu environnemental* » (Civ. Charleroi (3^{ème} ch.), 27 juin 2007, inédit).

148 Voy. ainsi l'arrêté ministériel du 16 novembre 2010 arrêtant les périmètres de reconnaissance d'utilité publique et d'expropriation des terrains nécessaires à la mise en œuvre du Parc d'activités économiques « ECOPOLE », situés sur le territoire des communes de Farcennes, Aiseau-Presles et Sambreville, *M.B.*, 29 novembre 2010, pp. 73.283 et s.

149 Arrêté ministériel du 28 septembre 2011 arrêtant les périmètres de reconnaissance d'utilité publique et d'expropriation visant à la mise en œuvre des terrains nécessaires à la zone d'activités économiques industrielles de « Port de Pecq », situés sur le territoire de la commune de Pecq, *M.B.*, 23 décembre 2011, pp. 80.294 et s.

150 C.E., 19 avril 2012, N.V. STENA, n° 218.950, préc.

Il s'agit là, nous semble-t-il, d'une illustration convaincante de la prise en compte, dans le chef de l'autorité, de la jurisprudence qui s'est développée quant au sort à réservé aux réclamations.

52. Quel sort faut-il réservé au souhait, émis par le propriétaire dont seule une partie du terrain est convoitée, d'élargir les emprises à exproprier ? Généralement, le pouvoir expropriant refuse de le rencontrer en estimant que « *l'arrêté d'expropriation ne peut porter que sur la superficie qui est strictement nécessaire à la réalisation du but d'utilité publique poursuivi* »¹⁵¹. Cette réponse nous semble juridiquement adéquate, en tout cas si l'expropriation ne concerne pas une partie d'un bâtiment¹⁵², étant entendu qu'une vente de gré à gré portant sur la partie non indispensable à la bonne exécution du projet d'utilité publique pourrait être envisageable.

53. De son côté, en cas de contestation, le juge judiciaire opère un contrôle du motif fondant le refus de l'autorité de laisser au propriétaire le soin d'exécuter lui-même l'objectif d'utilité publique. Les décisions de justice auxquelles nous avons eu accès donnent à penser que, en dehors de l'hypothèse où un texte institue au profit du propriétaire une préférence pour l'exécution des travaux envisagés¹⁵³, le contrôle exercé par le juge sur ce point est généralement marginal.

Ainsi le tribunal de première instance de Bruxelles a-t-il jugé que « *le fait que les [expropriés] auraient pu réaliser eux-mêmes le but de l'expropriation – ce qui n'est pas démontré – ne rend pas l'expropriation irrégulière, la Région de Bruxelles-Capitale conservant son droit d'exproprier pour réaliser le but d'utilité publique qu'elle poursuit et qui s'inscrit dans un projet global* »¹⁵⁴.

Et même lorsqu'un juge inspiré procède à un examen approfondi de la demande du propriétaire des parcelles convoitées d'exécuter lui-même l'objectif de réhabilitation urbaine par la construction d'un hôtel de très haut standing à proximité de la gare du Midi, le contrôle juridictionnel opéré n'en reste pas moins marginal :

« *Attendu que la défenderesse exige de pourvoir réaliser elle-même l'objet d'utilité publique qui justifie la demande d'expropriation ;*

Que la défenderesse ne saurait, quant à ce, se prévaloir de quelque droit subjectif ;

Que pareille demande ressortit au mieux à l'intérêt bien compris de toutes les parties et, partant, à l'opportunité, dont le juge n'a pas à juger ;

151 Voy., par exemple, l'arrêté ministériel du 5 juillet 2012 adoptant le périmètre de reconnaissance de l'extension de la zone d'activité économique mixte de Hottoux et autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles de terrains situées sur le territoire de Waimes, *M.B.*, 26 juillet 2012, pp. 41.185 et s.

152 Le propriétaire d'un bâtiment dont seule une portion doit être expropriée peut en effet exiger de l'autorité publique que l'expropriation porte sur l'ensemble de la construction. L'article 51 de la loi du 16-26 septembre 1807 relative au dessèchement des marais prévoit expressément ce cas de figure, dont on admet généralement qu'il vaut pour toute expropriation de bâtiments quel que soit le fondement législatif de l'expropriation en cause.

153 Voy. not. les alinéas 4 et 6 de l'article 58 du CWATUPE, l'article 2.4.3, § 2, alinéa 2, du Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ainsi que l'article 6 de l'arrêté royal du 15 novembre 1867 portant coordination des lois des 1^{er} juillet 1858 et 15 novembre 1867 sur l'expropriation par zones pour travaux d'utilité communale. Ce genre d'hypothèses crée en réalité une restriction à la liberté de principe reconnue à l'autorité d'exproprier en cas d'utilité publique. Sur ce sujet, on attend avec grand intérêt le dénouement final de l'affaire ayant déjà donné lieu à l'arrêt *Boerave et al.*, n° 216.844 du 14 décembre 2011.

154 Civ. Bruxelles (5^{ème} ch.), 12 avril 2011, inédit. Dans le même sens, Civ. Bruxelles (5^{ème} ch.), 28 juin 2011, inédit et J.P., Ath – Lessines (siège d'Ath), 9 août 2012, inédit.

Que la défenderesse ne rend cependant pas vraisemblable que l'hôtel qu'elle se préparait àachever s'intègre harmonieusement dans le projet public actuel, tant quant au style intérieur de l'immeuble que quant à la nature de l'objet hôtelier spécifique et au standing déductible lors de la visite de celui-ci ;

Que, contrairement à ce que proclame la défenderesse, il ne s'agit nullement d'un hôtel de quatre ou cinq étoiles, mais de chambres dotées d'une salle de bain (ou de douche) et d'une cuisine, le tout couvert de dalles quelconque ;

Que les matériaux mis en œuvre dans ces logements ne ressemblent nullement au standing allégué ;

Qu'il y va donc visiblement d'un hôtel d'un genre particulier [...] »¹⁵⁵ !

54. Cela étant, contrôle marginal ne signifie pas absence de contrôle. Ainsi, pour prendre à nouveau un exemple dans le secteur hôtelier, le juge a déclaré irrégulière la procédure visant à exproprier un hôtel situé à proximité de la gare du Nord au motif que le pouvoir expropriant n'avait fourni aucune explication concrète quant à l'état d'avancement de son projet urbanistique tandis qu'à l'inverse, le projet du propriétaire des parcelles convoitées répondait quant à lui aux objectifs de l'expropriation envisagée¹⁵⁶.

3. Les bénéficiaires privés de l'expropriation¹⁵⁷

55. L'exemple inlassablement ressassé aux étudiants dans lequel un pouvoir public exproprie un terrain pour aménager la voirie ou pour construire un bâtiment destiné à abriter sa propre administration ne traduit qu'une partie de la réalité : de plus en plus d'opérations de ce genre sont réalisées avec la collaboration de partenaires privés, voire carrément au profit de ceux-ci.

Ce phénomène n'est pas neuf puisque l'arrêt *Liebin et Baudry*, décision fondatrice s'il en est, concernait déjà, nous l'avons vu, la construction d'un parking public destiné à être géré par une entreprise privée.

Au-delà des enseignements partagés par les Hautes juridictions dont nous avons pu faire état dans la première partie de notre contribution, nous avons voulu rendre compte de la manière dont le juge judiciaire situé en première ligne se positionnait par rapport au rôle joué par une entité privée lorsqu'il était amené à contrôler la légalité d'un arrêté d'expropriation.

Les cas d'espèce que nous avons rencontrés peuvent être regroupés en 3 catégories.

56. A/ Il y a tout d'abord celle où l'autorité exproprie un terrain en vue de créer un parc d'activités économiques destiné à favoriser le développement des entreprises. En pareille hypothèse, la destination finale des emprises expropriées n'est pas celle d'un usage public puisque l'intention de l'autorité est précisément de les revendre à une ou plusieurs entreprises privées. Nous avons déjà évoqué ce mécanisme en signalant que les juridictions n'avaient pas formulé d'objections dirimantes à son encontre pour autant qu'une norme de rang législatif, tel le décret wallon du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, l'autorise expressément¹⁵⁸.

155 J.P. Saint-Gilles, 11 juillet 2006, inédit.

156 J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 17 septembre 1997, *Rev. not. b.*, 1998, pp. 628 et s., précité.

157 Sur ce thème, voy. E. Causin, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Anthémis, 2011, n° 36, pp. 79 et s.

158 *Supra* n° 6.

57. B/ La deuxième catégorie rassemble les hypothèses dans lesquelles le partenaire privé collabore avec le pouvoir public en prenant part au bon accomplissement du projet d'utilité publique poursuivi par l'autorité. On les rencontre le plus souvent dans les projets de rénovations urbaines : le partenaire privé, promoteur immobilier, assiste, voire même exécute matériellement, les opérations de réhabilitation à mener sur les parcelles expropriées. Les décisions de justice que l'on a pu consulter ne sont généralement pas hostiles à ce genre de partenariat, même si l'entreprise privée tire inévitablement un certain profit de cette situation.

Ainsi la Cour d'appel de Bruxelles a-t-elle validé une application de ce mécanisme en jugeant que c'est à tort que l'exproprié « *invoque le défaut d'utilité publique de l'expropriation, dont la base serait illégale et entachée d'excès et de détournement de pouvoir, parce qu'elle tendrait uniquement ou principalement à permettre le profit du promoteur immobilier ayant contracté avec la commune d'Ixelles pour réaliser la rénovation du quartier, dès lors que ce promoteur était propriétaire de plus de la moitié des terrains et immeubles de l'îlot concerné et se trouvait dans la situation visée par l'article 25 de la loi du 29 mars 1962 lui permettant de demander à être chargé de la réalisation des travaux ; que la recherche de l'intérêt public de la rénovation urbaine concernée ressort en fait des pièces produites et n'est pas, en l'espèce, démentie ou détournée par la motivation économique propre au promoteur immobilier concerné* »¹⁵⁹. Cet arrêt a, semble-t-il, fait jurisprudence¹⁶⁰.

Le juge de paix de Saint-Josse-Ten-Noode est, quant à lui, manifestement favorable à cette pratique :

« *Que la commune [de Saint-Josse-Ten-Noode] ne disposant pas de moyens financiers nécessaires pour réaliser seule son objectif de réhabilitation a recherché une collaboration avec des promoteurs privés pour exécuter cet objectif en leur imposant des conditions de rénovation de l'îlot 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 de 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 »¹⁶¹.

Cet *a priori* favorable a cependant ses limites. Ainsi, on rappelle que le même juge de paix a déclaré irrégulière la procédure visant à exproprier un hôtel après avoir constaté que le pouvoir expropriant n'avait fourni aucune explication concrète quant à l'état d'avancement de son projet alors que celui du propriétaire rencontrait les objectifs de l'expropriation. Ainsi, à l'estime du juge, l'utilité publique de l'expropriation sollicitée n'était pas avérée à suffisance

159 Bruxelles (7^{ème} ch.), 29 mai 1995, inédit.

160 Civ. Bruxelles (75^{ème} ch.), 9 avril 2009, inédit. Ce jugement est intéressant en ce qu'il valide l'intervention d'un partenaire privé, qui plus est concurrent de la société expropriée, sans faire référence à une disposition législative, qui, comme dans l'arrêt de la Cour d'appel du 29 mai 1995, permettait au propriétaire de la majorité de l'îlot d'être lui-même chargé des travaux à réaliser.

161 J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 15 février 1995, inédit. Dans le même sens, J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 2 avril 1996, Amén., reflet J. SAMBON, 1996, p. 182 ; ainsi que J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 27 septembre 1996, inédit.

et, sous peine de discrimination, celle-ci ne pouvait être autorisée puisque l'autorité allait plus que probablement rétrocéder cet immeuble à un établissement privé¹⁶².

58. C/ La troisième catégorie est celle où le principal – voire l'exclusif – bénéficiaire de l'expropriation est une entité privée aisément identifiable, soit que les parcelles (en ce compris leur sous-sol) seront confiées à son exploitation, soit qu'elle tirera un profit inégalé de l'équipement que l'autorité publique installera sur celles-ci (par exemple, la construction d'une voirie). Le juge judiciaire est particulièrement méfiant envers les opérations de ce genre, spécialement lorsqu'elles risquent de se réaliser au détriment de la collectivité qui en assume le coût. Il n'hésitera donc pas à déclarer irrégulière l'expropriation en cause s'il s'aperçoit que l'intérêt général n'est pas suffisamment rencontré par l'exécution de ce projet.

Ainsi, le juge de paix de Huy a-t-il considéré qu'était irrégulière et constitutive d'un détournement de pouvoir¹⁶³ l'expropriation à laquelle une autorité publique a procédé dans le seul but de permettre à un exploitant de carrière de mettre la main à très bon prix sur un terrain dont le sous-sol recèle un intéressant gisement : cet exploitant « *a manifestement recouru, grâce à la complicité de la S.P.I., à une procédure d'expropriation qui lui était inaccessible, solution plus rapide, plus sûre et moins onéreuse qu'une cession amiable* », le juge ne parvenant pas à distinguer « *la présence du caractère d'utilité publique dans une expropriation très avantageuse dans ses effets pour [l'exploitant] qui a manifestement utilisé la S.P.I. dans le seul but de favoriser ses intérêts exclusifs* »¹⁶⁴.

De la même manière, le juge de paix de Nivelles a rejeté la demande d'expropriation introduite par la commune de Braine-l'Alleud dans le but de prolonger un chemin vicinal après avoir constaté qu'elle était faite « *exclusivement pour rencontrer les intérêts purement privés de la seule S.P.R.L. Cuvelier qui envisage l'exploitation d'une carrière de sable et à qui une voirie paraît nécessaire pour évacuer par camions les produits de cette carrière* »¹⁶⁵. Cette décision a été confirmée par le tribunal de première instance de Nivelles après que celui-ci ait procédé à une analyse circonstanciée de l'intérêt économique de l'exploitation envisagée pour le territoire de la commune : « *Que pour construire la route projetée, la commune doit consentir de gros efforts financiers (coût des expropriations et coût de la création de la route) ; que cette charge reposera sur la collectivité ; Que ce coût devrait être amorti dans un laps de temps assez court puisque les ressources en sable du terrain sont limitées et qu'une fois l'extraction comblée, cette route n'aura guère d'utilité ; Que l'extraction du sable ne nécessite pas une main d'œuvre importante et donc la création de nombreux emplois dans la commune ; [...] Que le pouvoir expropriant qui invoque l'utilité publique ne démontre même pas que les recettes fiscales de l'exploitation du sable pour la commune de Braine-l'Alleud pourront amortir les frais qu'elle compte entreprendre pour cette expropriation et la création de la route ; Qu'il apparaît de ces attendus que l'intérêt général de la commune et celui du futur exploitant ne sont pas compatibles ; [...]* »¹⁶⁶. Et le tribunal de conclure également à un détournement de pouvoir !

59. Il serait toutefois erroné de conclure de ces quelques illustrations jurisprudentielles que le juge judiciaire prohibe toute forme d'opération d'expropriation qui aurait pour effet

162 J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 17 septembre 1997, *Rev. not. b.*, 1998, pp. 628 et s., préc.

163 Comp. avec nos réflexions sur le détournement de pouvoir *supra* n° 37.

164 J.P. Huy (2^{ème} canton), 13 novembre 2000, *C.D.P.K.*, 2001, pp. 208 et s., obs. B. DE VUYST.

165 J.P. Nivelles, 12 septembre 1988, inédit.

166 Civ. Nivelles (1^{ère} ch.), 18 octobre 1988, inédit.

d'octroyer à un entrepreneur privé l'exploitation d'un sous-sol¹⁶⁷ ; le contrôle qu'il opère en réalité est plus approfondi, plus fin, spécialement quant aux incidences économiques du projet sur la collectivité. Ainsi le tribunal de première instance de Liège, réformant le jugement dont appel¹⁶⁸, a-t-il considéré que « *la seule circonstance que l'exploitation de la carrière est concédée à une entreprise privée ne permet pas de conclure que le pouvoir expropriant n'agirait pas dans l'intérêt collectif. En matière de mines et de carrières en effet, le concessionnaire tire directement profit de l'expropriation mais le législateur a permis celle-ci en considérant que la généralité des citoyens tire avantage des matériaux ainsi produits. En l'espèce, la poursuite de l'activité sur le site permet le maintien de l'emploi à la carrière et à l'usine de Lixhe et a donc des effets bénéfiques pour l'économie de la Région. Par ailleurs, [le futur exploitant] supporte le coût des expropriations, des infrastructures et du réaménagement des terres, ce qui permet donc de conclure que l'intérêt de la collectivité a été pris en considération* »¹⁶⁹.

4. Les alternatives techniques, juridiques et financières au projet

C'est probablement lorsqu'on évoque les alternatives à un projet prenant appui sur une expropriation que l'influence du principe de proportionnalité et de l'obligation de motiver les actes administratifs est la plus manifeste.

60. A/ L'autorité publique, bien consciente de ces deux contraintes, ne s'y trompe pas : la plupart des arrêtés d'expropriation, en particulier ceux relatifs à des projets sensibles, abordent cette question.

Il est vrai que la lecture de certains d'entre eux fait inévitablement songer à une antienne. Ainsi, la plupart des arrêtés d'expropriations destinés à faciliter la suppression de passages à niveau énoncent inlassablement que « *les travaux mentionnés ci-dessus constituent, tant du point de vue technique et financier que sur le plan de l'aménagement du territoire, la solution la mieux appropriée afin de remédier aux nouveaux flux de circulation* »¹⁷⁰.

Cela étant, on aurait tort de penser de façon générale que le motif d'ordre technique, lequel remporte sans discussion le prix de la considération qui figure le plus fréquemment dans un arrêté d'expropriation, est invariablement abstrait. A cet égard, l'on décernera aux décisions portant autorisation d'exproprier à la S.P.G.E. la palme des arrêtés qui apportent le plus de

167 On rappelle d'ailleurs que l'article 7 du décret du 4 juillet 2002 sur les carrières dispose, en son alinéa 1^{er}, que « *La Région, les provinces, les communes et les personnes de droit public désignées par le Gouvernement peuvent procéder à l'expropriation et à l'acquisition pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à l'exploitation, à l'aménagement de leurs voies d'accès ou aux travaux complémentaires d'infrastructure, et pour autant que les réserves de gisement faisant l'objet de l'expropriation ne soient pas nécessaires à la continuation de l'activité industrielle ou à l'amortissement satisfaisant des installations d'une entreprise similaire voisine qui les détenait* ».

168 J.P., Visé, 5 décembre 2005, inédit.

169 Civ. Liège (4^{ème} ch.), 24 janvier 2006, inédit.

170 Arrêté royal du 27 octobre 2011 précité ; arrêté royal du 17 octobre 2011 précité ; arrêté royal du 19 octobre 2011 portant autorisation d'expropriation d'extrême urgence avec prise de possession immédiate des parcelles nécessaires pour cause d'utilité publique afin de réaliser les travaux dans le cadre de la suppression du passage à niveau n° 82 de la ligne ferroviaire 162, à Ciney, *M.B.*, 8 novembre 2011, pp. 67.484 et s. ; arrêté royal du 22 avril 2012 portant autorisation d'expropriation d'extrême urgence avec prise de possession immédiate des parcelles nécessaires pour cause d'utilité publique afin de réaliser les travaux dans le cadre de la suppression des passages à niveau n°s 116 et 117 de la ligne ferroviaire n° 89 à Deerlijk, *M.B.*, 27 juin 2012, pp. 35.628 et s. ; ...

soin à décrire les considérations d'ordre technique qu'ils invoquent¹⁷¹. Il arrive également que l'acte administratif fasse état des alternatives au projet qui ont été étudiées et des raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues¹⁷².

Bon nombres d'arrêtés exposent également les considérations d'ordre financier¹⁷³ et d'ordre temporel¹⁷⁴ qui ont guidé l'action du pouvoir expropriant, ainsi que sa volonté de préserver le cadre de vie en limitant au maximum l'impact de son projet sur les alentours¹⁷⁵.

Les réponses aux réclamations formulées au cours de l'enquête publique sont autant d'occasions données à l'autorité de justifier très concrètement l'intérêt de son projet, spécialement quant à l'étendue de son périmètre d'expropriation¹⁷⁶.

61. B/ De son côté, le juge mêle également proportionnalité et motivation.

Ainsi que nous avons déjà pu le signaler, la Cour de cassation indique que « *la motivation doit indiquer pourquoi l'expropriation est nécessaire, ce qui implique que la motivation doit être fondée sur des faits réels, qu'un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé doit pouvoir s'en déduire et que, suivant le cas, il doit en apparaître que les options politiques prises ont été évaluées* »¹⁷⁷.

Dans la pratique, l'on observe néanmoins que l'intensité du contrôle juridictionnel sur l'arrêté d'expropriation oscille entre le très général et l'extrêmement pointu. Un premier élément d'explication nous semble pouvoir être mis en exergue : cette oscillation suit, dans une certaine mesure, une progression comparable à la ligne du temps.

62. Ainsi, au début des années 90', le juge estime sans autre forme de procès que « *le pouvoir exécutif est seul juge de l'utilité d'une entreprise envisagée et de la nécessité d'une mesure d'expropriation [; qu'] il y va d'une décision de pure opportunité qui échappe entièrement au contrôle judiciaire [que ;] le juge ne peut en effet substituer à l'appréciation de l'autorité administrative sa propre appréciation des circonstances requérant l'expropriation et la prise de possession immédiate d'un bien* »¹⁷⁸. De la même manière, il semble accorder peu

171 A titre d'illustrations, voy. les arrêtés ministériels du 5 juin 2012 précités ; l'arrêté ministériel du 11 juin 2012 précité ; ...

172 Voy. ainsi l'arrêté ministériel du 16 novembre 2010 précité relatif à la mise en œuvre du Parc d'activités économiques « ECOPOLE ».

173 Voy., par exemple, l'arrêté ministériel du 26 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux de mise à niveau de la station d'épuration de Waltzing – Arlon, précité.

174 Ainsi, certains arrêtés indiquent pourquoi la création de zones d'activités économiques ne se réalise pas en privilégiant d'abord la réhabilitation des friches industrielles existantes (voy., par exemple, l'arrêté ministériel précité du 20 avril 2012 relatif à l'adoption du périmètre de reconnaissance de la zone d'activité économique mixte dite « Scailmont »).

175 Arrêté ministériel du 26 juin 2012 relatif à l'expropriation pour travaux de construction de la station de pompage « La Justice » – Braine-l'Alleud, précité ; arrêté ministériel du 21 décembre 2011 relatif à l'expropriation de biens immeubles à Beauraing, précité ; ...

176 Arrêté ministériel précité du 28 septembre 2011 relatif à la zone d'activités économiques industrielles de « Port de Pecq ».

177 Cass., 3 février 2000, *Amén.*, 2001, pp. 324 et s., obs. B. PÂQUES (*supra* n° 24).

178 J.P. Saint-Josse-Ten-Noode, 16 septembre 1992, inédit.

d'importance au grief selon lequel la voie choisie par l'autorité est la plus dommageable pour le propriétaire de la parcelle convoitée¹⁷⁹.

63. Au contraire, des décisions plus récentes attestent de l'exigence croissante du juge envers le pouvoir expropriant. Citons à cet égard, le juge de paix de Mons, tout en concédant d'emblée qu'à la seule lecture des éléments de fait reproduits dans ce jugement, il est bien difficile de déterminer si un tel raisonnement doit ou non être approuvé : « *Attendu que, quoiqu'elle souligne valablement l'application de la notion d'utilité publique à la matière du traitement des eaux urbaines résiduaires, [l'autorité publique] n'a pas apporté la preuve de son appréciation raisonnable des nécessités de l'expropriation envisagée dans l'intérêt général en se basant sur des considérations techniques et budgétaires incompréhensibles [...] et non révélatrices de la pertinence du choix même discrétionnaire de l'autorité expropriante laquelle ne devrait pas susciter le moindre doute ; Que ne constitue donc pas un contrôle indu de l'opportunité de la mesure prise le fait de constater que la demanderesse reste en défaut de prouver que la pose du collecteur telle que projetée exclut tout autre positionnement pour des raisons techniques incontournables sur lesquelles l'exproprié doit avoir ses apaisements* »¹⁸⁰.

Certaines décisions appliquent méthodiquement un raisonnement en combinant fort adroitement, nous semble-t-il, proportionnalité et motivation. Ainsi en est-il de ce jugement inédit prononcé, le 29 avril 2009, par le juge de paix d'Enghien – Lens (siège d'Enghien). Il reconnaît, dans la première étape de son raisonnement, l'utilité publique des travaux en question, à savoir la création d'un réseau d'égouts. Dans un deuxième temps, il veut s'assurer concrètement que « *l'expropriation envisagée est bien nécessaire afin que le but d'utilité publique puisse être atteint ou si [...] il existe un moyen alternatif moins dommageable permettant d'obtenir un résultat similaire* ». Ce faisant, le juge expose qu'en l'espèce, le propriétaire des parcelles convoitées a proposé un trajet alternatif qui, d'après le magistrat, « *ne paraît a priori pas impossible techniquement* », serait moins onéreux et ne requerrait aucune expropriation. Après avoir constaté que, à aucun moment, le pouvoir expropriant ne s'était donné la peine d'exposer pour quelles raisons l'alternative proposée n'était pas pertinente, le juge le déboula de son action¹⁸¹.

64. Si certaines décisions récentes semblent donc attester d'un contrôle juridictionnel de la proportionnalité assez abouti, cette convergence n'est pas absolue, spécialement quant à la question de savoir si l'existence d'une solution moins attentatoire de la propriété privée vicié

179 J.P. Anderlecht (1^{er} canton), 28 janvier 1994, inédit. A l'époque, le juge de paix de Charleroi faisait figure d'exception : « *Attendu que la faible superficie de terrain dont l'expropriation est poursuivie ne doit pas masquer les graves désagréments et dommages qu'elle entraînerait pour les défendeurs ; [cette expropriation est en tout état de cause disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis] eu égard aux dommages qu'en subiraient les défendeurs* ». Notons toutefois que ce jugement (J.P. Charleroi (2^{ème} canton), 27 mai 1998, inédit, fut réformé en appel (Civ. Charleroi (3^{ème} ch.), 20 décembre 1998, inédit et Civ. Charleroi (1^{re} ch.), 12 mars 2002, inédit).

180 J.P., Mons (1^{er} canton), 27 novembre 2009, inédit. Cette décision n'a pas été réformée en appel (Civ., Mons (1^{ère} ch.), 14 avril 2010, inédit). A la suite du prononcé de ces deux jugements, un nouvel arrêté d'expropriation a été adopté. A nouveau, le juge de paix de Mons a déclaré la procédure en expropriation irrégulière au motif que celui-ci consistait « *en une reproduction fidèle des considérations émises par la demanderesse à partir du dossier dont question ci-dessus n'ayant fait l'objet d'aucune actualisation qui aurait permis à l'autorité de prendre une décision personnelle en toute connaissance de cause* » (J.P., Mons (1^{er} canton), 20 janvier 2011, inédit). Ce jugement n'a pas non plus été réformé en degré d'appel (Civ., Mons (1^{ère} ch.), 1^{er} juin 2011, inédit).

181 Dans le même sens, C.E., 7 juillet 2011, *Maenhout et Dubaere*, n° 214.505.

l'expropriation. Le juge de paix de Limbourg¹⁸², le tribunal de première instance de Huy¹⁸³ et la Cour d'appel de Bruxelles¹⁸⁴ répondent en effet par la négative. Faudra-t-il dès lors en conclure que l'intensité du contrôle juridictionnel sur l'expropriation est fonction d'une double variable, l'une temporelle et l'autre géographique ?

Conclusion

65. En Belgique aussi, l'expropriation connaît ses *Grands arrêts*. La possibilité pour le juge judiciaire de connaître de la légalité interne, en 1972. La juste indemnité redéfinie par la Cour de cassation, en 1979. La compétence législative établie par la Cour de cassation puis par la Cour d'arbitrage dans la décennie 80... La cause d'utilité publique n'y échappe pas. L'arrêt LIEBIN et BAUDRY, prononcé en 1973 par le Conseil d'Etat, est un arrêt fondateur en ce qu'il révèle une pratique séculaire et fixe pour l'avenir une distinction profondément ressentie comme adéquate. En ce domaine de l'utilité publique, toutefois, la grande richesse de la jurisprudence semble masquer l'absence d'un arrêt de principe balisant l'étendue exacte du contrôle du juge et spécialement la part du contrôle juridictionnel du raisonnable, de l'adéquation, de la nécessité face aux alternatives matérielles ou juridiques, et de la proportionnalité de la privation au regard des autres intérêts en compétition avec l'utilité publique annoncée. Cette clarification serait utile. Nous l'appelons de nos vœux.

182 J.P., Limbourg – Aubel (siège de Limbourg), 9 décembre 2011, inédit : « *Les griefs formulés [à l'encontre de l'expropriation] nous paraissent plus relever d'un critère d'opportunité afin de déterminer si il est plus ou moins dommageable, techniquement possible ou pas, de localiser ce bassin d'orage en un autre emplacement. Le tribunal, vu la séparation des pouvoirs, ne paraît pas compétent pour statuer sur cet élément précis qui relève de l'opportunité et non de l'utilité publique* ».

183 Civ., Huy (2^{ème} ch.), 21 octobre 2009, inédit : « *Les motifs pour lesquels [le pouvoir expropriant] a décidé que le RAVeL ne peut pas emprunter le tracé de la voie ferroviaire 127 et pour lesquels elle a décidé de l'étendue des emprises (parfois 30 mètres) touchent à l'opportunité et non à la légalité. Partant, ils échappent au contrôle du tribunal* ». Comp. avec la position du tribunal de première instance de Liège qui semble plus nuancée : « *Il ne suffit pas en effet de constater que l'aménagement du parc pourrait se faire dans d'autres conditions pour conclure que l'expropriation n'est pas justifiée. Le choix des moyens juridiques à mettre en œuvre appartient à l'administration et le tribunal ne dispose, à cet égard, que d'un pouvoir de contrôle limité : il doit examiner si l'expropriation est en rapport raisonnable avec le but poursuivi et non si d'autres moyens sont aussi opportuns pour arriver à la même fin. En d'autres termes, même si un autre moyen existe pour arriver à la même fin, cela ne signifie pas qu'il y a une disproportion entre l'expropriation et le but poursuivi.* » (Civ., Liège (ch. vac.), 25 juillet 2007, inédit).

184 Bruxelles (1^{ère} ch.), 27 juin 2011, *Res Jur. Imm.*, 2012, pp. 223 et s. : « *3.2.5. Appellanten menen dat de onteigening van hun eigendom niet onontbeerlijk was en dat er andere mogelijkheden bestonden dat hun eigendom te bezetten. De beslissing over het volgen tracé is een opportunitetsbeslissing en ontsnapt aan de bevoegdheid van de rechterlijke macht* ».