

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.546 du 23 janvier 2024

A. 232.164/XV-4588

En cause : 1. **IZCI** Sultan,
 2. **GRIMALDI** Melissa,
 3. **SPIRKEL** Fanny,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jehan DE LANNOY, avocat,
 place Jean Jacobs 5
 1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la commune de Schaerbeek, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 35
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 octobre 2020, les partie requérantes demandent l'annulation de l'« arrêté [du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2020] portant approbation des plans d'expropriation selon la procédure d'extrême urgence pour cause d'utilité publique au bénéfice de la commune de Schaerbeek pour les biens sis Place de la Reine, 14-15 et 16, à 1030 Schaerbeek ».

II. Procédure

La requête en intervention introduite le 28 décembre 2020 a été accueillie par une ordonnance du 21 janvier 2021.

Les mémoire ampliatif et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2024.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jehan De Lannoy, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le contrat de rénovation urbaine Brabant Nord – Saint-Lazare prévoit notamment la création d'un pôle étudiant place de la Reine à Schaerbeek avec une liaison vers la Maison des arts, située au niveau des immeubles n^{os} 14, 15 et 16 de la place.

2. Un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 octobre 2019 autorise l'expropriation de ces immeubles et approuve les plans d'expropriation. Saisi d'une requête en expropriation fondée sur cet arrêté, le juge de paix déclare l'action recevable mais non fondée car « l'arrêté d'expropriation est inadéquatement motivé en fait et que l'expropriation ne peut donc être validée dans son état actuel ». Il relève que, si le recours à la procédure d'extrême urgence était valablement justifié, le choix des parcelles à exproprier n'était pas suffisamment

motivé. Les deuxième et troisième requérantes, locataires de l'un des immeubles expropriés, sont intervenues volontairement dans cette procédure.

3. Un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2020 autorise à nouveau l'expropriation pour les motifs suivants :

« Considérant que l'ensemble du projet de programme du contrat de rénovation urbaine "Brabant Nord Saint Lazare" a été soumis à l'enquête publique du 31 mai 2017 au 30 juin 2017 et que l'avis de la commission de concertation réunie en date du 13 juillet 2017 est favorable sous réserve de tenir compte des remarques émises par ladite commission ;

Considérant que les biens faisant l'objet de la procédure d'expropriation ont été évalués par le Service public régional de Bruxelles Fiscalité au mois de juin 2017 ; que la commune de Schaerbeek a engagé une négociation avec les propriétaires en vue d'une acquisition de gré à gré sur base de cette évaluation ; que ces négociations n'ont pas abouti ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 approuvant le programme du "Contrat de Rénovation urbaine - Brabant Nord - St Lazare" ;

Considérant que, par une délibération du 27 février 2019, le conseil communal décide d'approuver les motivations relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique et d'extrême urgence et de solliciter l'autorisation du Gouvernement pour procéder à l'expropriation des biens immeubles cadastrés comme suit :

[...]

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 octobre 2019 portant approbation des plans d'expropriation selon la procédure d'extrême urgence pour cause d'utilité publique au bénéfice de la commune de Schaerbeek pour les biens sis Place de la Reine, 14, 15 et 16, à 1030 Schaerbeek ;

Considérant que, par délibération du 19 février 2020, le conseil communal a approuvé le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de refus de la dernière offre et a donné autorisation d'agir en justice ;

Considérant qu'au vu de la pandémie du coronavirus COVID-19 qui a impliqué la suspension de la tenue des audiences des Cours et tribunaux, la requête en expropriation devant le juge de paix n'a pu être déposée que le 19 mai 2020 ;

Considérant que, par jugements prononcés le 16 juin 2020, le juge de paix a rejeté les demandes d'expropriation ; qu'en effet, s'il retient que le recours à la procédure d'extrême urgence était valablement justifiée, il constate que l'arrêté d'expropriation ne motivait pas suffisamment le choix des parcelles à exproprier pour réaliser le but d'utilité publique visé ; qu'aux termes des trois jugements, le [...] pôle étudiant [...] pourrait se créer n'importe où sur la place de la Reine, la proximité avec les écoles du quartier étant assurée ;

Considérant que, par délibération du 24 juin 2020, le conseil communal de Schaerbeek a approuvé les rétroactes et nouvelles motivations relatives aux expropriations pour cause d'utilité publique et d'extrême urgence et a sollicité une deuxième fois l'autorisation du Gouvernement régional pour procéder à l'expropriation, parcelle par parcelle, des biens immeubles cadastrés comme suit :

[...]

Considérant que le programme du contrat de rénovation urbaine “Brabant - Nord - Saint-Lazare”, approuvé par le Gouvernement le 23 novembre 2017, prévoit la construction d’un pôle étudiant avec une liaison à la Maison des Arts, place de la Reine (opération AR.15) ;

Considérant que le projet consiste à implanter un complexe mixte (équipement et logements) qui vise à valoriser un pôle étudiant dans le quartier et à répondre au besoin d’un lieu de rencontre fédérateur ; que le projet vise également à améliorer la visibilité de la Maison des Arts par la création d’un passage depuis la place de la Reine vers le parc de la Maison des Arts pour lui conférer une identité plus forte et améliorer la percolation des espaces verts trop peu nombreux et visibles dans le quartier (maillage vert) ;

Considérant que l’opération poursuit ainsi un quadruple objectif d’utilité publique, s’agissant de la mise en valeur d’un équipement existant à vocation régionale, de la réactivation de la place de la Reine, de la création de cohésion sociale à l’échelle du quartier et de la création de logements étudiants ; que par sa programmation et la qualité de son architecture, le complexe projeté devra servir de point focal à la place ;

Considérant que, lors de l’élaboration du programme, il a été retenu que ce projet porterait idéalement sur les trois immeubles formant les n° 14, 15 et 16 de la Place de la Reine aux motifs que les jardins donnent directement sur le parc de la maison des Arts ;

Considérant que depuis l’approbation du programme du contrat de rénovation urbaine, plusieurs réunions avec la direction de la Rénovation urbaine, le Bouwmeester, la direction de l’urbanisme et la direction du Patrimoine Culturel de Bruxelles Urbanisme et Patrimoine ont permis d’affiner le projet et d’arrêter le choix des trois immeubles initialement pressentis et d’arrêter définitivement la possibilité d’une démolition-reconstruction ; que ces réunions ont notamment eu lieu les 21 novembre 2018, 22 mai 2019, en septembre 2019 et finalement le 11 décembre 2019 avec le secrétaire d’État en charge de l’Urbanisme qui a marqué son accord de principe quant à la possibilité d’une démolition des trois immeubles ;

Considérant que ce choix, pressenti lors de l’adoption du programme, s’est confirmé comme étant le seul permettant de rencontrer toutes les contraintes et tous les objectifs du projet ;

Considérant que la première contrainte est liée à l’objectif de réaliser un accès vers le parc de la Maison des Arts ; qu’en effet, ce jardin est actuellement assez enclavé et insuffisamment exploité ; que son raccord avec ce nouvel équipement permettrait de garantir à la fois une activation et un contrôle social de cet espace remarquable ;

Considérant que dans la configuration parcellaire actuelle, seuls les n° 13 et 14 son contigus au parc de la Maison des Arts ; que la création d’un accès depuis les n° 15 et 16 implique l’acquisition d’une partie de l’atelier de boulangerie qui se situe à l’arrière qui, en soi, n’est pas nécessaire à réaliser ce premier objectif ; Que par ailleurs, les parcelles des n° 15, 16 et 17 ne s’inscrivent pas dans la continuité du parc, mais dans l’axe de la façade latérale de la Maison des Arts elle-même et ne permettent donc pas d’atteindre pleinement l’objectif d’améliorer la percolation des espaces verts trop peu nombreux et visibles dans le quartier, ni même celui de la mise en valeur de la Maison des Arts elle-même puisque l’ouverture se ferait vers une façade qui présente peu d’intérêt ;

Que, dès lors, seuls les n° 12, 13 et 14 répondent donc à cette première contrainte ;

Considérant que la seconde contrainte résulte de l'objectif de réaliser plus de 1.000 m² d'équipement et de logements ; qu'à cet égard, les développements récents du projet sont venus confirmer les fonctions et éléments de programmation de cet équipement ;

Considérant qu'un évènement d'une semaine (Living Reine) a été organisé dans l'espace public en septembre 2018 permettant la collecte d'informations auprès des différents publics fréquentant la place de la Reine via des ateliers de groupes et des questionnaires individuels (au total 312 personnes ont été consultées) ; qu'à l'issue de cette première consultation, la majorité du public consulté s'est montré favorable à la création d'un passage entre la place de la Reine et le jardin de la Maison des Arts ; que les participants y voient une opportunité d'ouvrir le jardin à un public plus large et plus diversifié, de créer un cadre convivial dans le quartier et de rendre la Maison des Arts plus accessible ;

Considérant que dans un second temps, un questionnaire a été envoyé via les boîtes mails étudiantes à tous les étudiants des 4 hautes écoles ; que sur environ 5.000 étudiants, 479 ont répondu au questionnaire ; que suite à ce travail de consultation citoyenne, au questionnaire envoyé aux étudiants des 4 hautes écoles du quartier et à la mise en parallèle entre les demandes et l'offre existante sur le quartier, le programme du futur pôle étudiant de la place de la Reine a été établi ; que les réflexions autour du programme ont également été alimentées par des références : qu'il en ressort la définition du programme et des fonctions suivante :

Fonction	M ² /fonction	Total/fonction
cave :	100 m ²	120 m ²
salle évènement :	60 à 80 m ²	150 à 173 m ²
forum :	70 à 80 m ²	240 à 305 m ²
guichet habitant.es	40 m ²	54 m ²
etudiant.es :		
salles polyval. :	100 à 180 m ²	197 à 293 m ²
logements :	230 à 360 m ²	230 à 360 m ²
espaces extérieurs :	110 m ²	110 m ²
Total		989 à 1305 m ²

Considérant que la troisième contrainte résulte de l'objectif de qualité architecturale, d'intégration urbanistique, d'une part, et de réactivation de la place de la Reine d'autre part ; que, comme prévu par le programme, le futur complexe devra servir de point focal à la place ; qu'à cet égard, la situation centrale et stratégique des immeubles formant les n° 14, 15 et 16 est déterminante ; que ces immeubles sont situés sur la rue qui sera également réaménagée dans le cadre du projet d'aménagement de la place de la Reine (opération AR.14 du CRU) : les aménagements prévus sur la place ont pour ambition de diminuer l'impact automobile en le limitant certainement et en supprimant le trafic de transit sur le bord NE de la place ; que l'espace public central se prolongera de cette manière jusqu'aux façades des bâtiments formant le contour de la place, qu'à ce titre, l'étude pour la gestion et l'amélioration de la mobilité sur l'axe Lambermont-Botanique (opération EO.13 du programme du CRU) menée depuis le mois d'avril 2019 par Bruxelles Mobilité vient valider la fermeture de la voirie Nord Est de la place ;

Considérant que le choix des trois immeubles n° 14-15-16 permet également de fermer cet axe de la place de la Reine en permettant un développement en hauteur de la nouvelle construction en raccord avec les bâtiments qui dominent à cet endroit, à savoir le n° 13 et le n° 17 ;

Considérant que le choix d'un projet impliquant la possibilité de démolition de ces trois immeubles en vue de la construction d'un nouveau bâtiment s'impose donc comme le seul permettant de répondre, d'une manière architecturalement harmonieuse, aux objectifs de l'opération AR.15 du programme du contrat de rénovation urbaine, ainsi qu'aux différentes contraintes locales ;

Considérant qu'à l'inverse, les alternatives visant à réaliser le projet partir du n° 12 ou du n° 13 ne permettraient pas d'atteindre l'objectif de reconfiguration des gabarits de la place, ni celui de faire du complexe le point focal de celle-ci ; que cette hypothèse aurait pour conséquence le maintien des bâtiments situés aux n° 15 et n° 16 qui se trouvent eux dans les gabarits les plus bas de cette façade de la place ; que cette hypothèse aurait alors pour conséquence d'accroître la dysharmonie des gabarits des façades et bâtiments ;

Considérant que l'alternative visant à réaliser le projet à partir du n° 17 ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de mise en valeur du parc puisque le développement de cette parcelle donne sur la façade latérale de la Maison des Arts et non sur le parc ;

Considérant que ces alternatives doivent donc être écartées ;

Considérant également que les bâtiments situés au n° 14, 15 et 16 sont des bâtiments de plus petite taille et donc moins densément occupés ;

Considérant que seule l'acquisition des immeubles formant les n° 14-15-16 permet la réalisation optimale du projet d'équipement, à savoir une activité liée au pôle étudiant notamment au rez (contrôle social et du lien crée vers le jardin), des espaces partagés entre la Maison des Arts et une affectation "pôle étudiant" aux premiers niveaux et des logements étudiants aux étages supérieurs ; que cette solution répond en outre à toutes les contraintes ; qu'il s'agit du scénario optimal permettant notamment la mutualisation de certaines fonctions et de la gestion entre la Maison des Arts et le futur pôle étudiant, renforçant également le rayonnement de ces deux équipements ;

Considérant que le projet poursuit les objectifs opérationnels exposés à l'article 37 de l'ordonnance organique de rénovation urbaine en matière d'opérations immobilières ayant pour objet de créer, maintenir, accroître, réhabiliter, assainir, acquérir ou améliorer, le cas échéant dans le cadre de projets à affectations mixtes, le logement assimilé au logement social ou conventionné, les infrastructures de proximité ou les espaces commerciaux et productifs, ainsi que leurs accessoires immobiliers ;

Considérant que le projet relève plus spécifiquement des actions ou opérations de financement et de subsidiation des infrastructures qui encouragent l'innovation et la création et les opérations relatives à des infrastructures de proximité à portée régionale (article 14, § 1, 2° et 3° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 2017 relatif aux contrats de rénovation urbaine) ;

Considérant que ce projet est intimement lié à l'opération AR.14 Aménagement de la place de la Reine et de ses abords ; que cette opération poursuit les objectifs opérationnels exposés à l'article 37 de l'ordonnance organique de rénovation urbaine en matière d'opérations de création ou de réhabilitation d'espaces publics ou d'infrastructures de maillage urbain ;

Considérant que la mise en œuvre de l'opération AR.15 Pôle étudiant et liaison à la Maison des Arts implique que la commune entre immédiatement en possession des parcelles nécessaires à sa réalisation afin de mener les éventuelles études préparatoires (analyse de sol, etc.), d'organiser et attribuer les marchés publics

relatifs à l'opération au risque d'entraîner des retards préjudiciables sur le reste de la procédure, qu'ainsi il convient que la commune acquiert la propriété des parcelles susvisées de manière immédiate afin de mener à terme l'opération AR.15 ;

Considérant que conformément aux dispositions de l'art. 45, § 1^{er}, de l'ordonnance du 6 octobre 2016, la durée d'exécution des contrats de rénovation urbaine est de soixante mois à dater du premier jour du mois suivant la décision d'adoption du contrat de rénovation urbaine par le Gouvernement, soit en l'espèce à partir du 1^{er} décembre 2017 ; que la commune est en principe tenue, dans ce délai, d'acquérir les droits sur les immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération et d'attribuer les marchés nécessaires à l'exécution du projet ; qu'en l'espèce, l'option d'une démolition-reconstruction étant arrêtée, la commune doit pouvoir librement accéder aux lieux pour réaliser les relevés et études nécessaires à la finalisation du dossier de demande de permis sur laquelle il sera statué rapidement compte tenu des accords de principe obtenus des administrations et autorités compétentes, en ce compris la direction du Patrimoine culturel de Bruxelles Urbanisme et Patrimoine ; que même en tenant compte de la suspension de ce délai par les arrêtés de pouvoirs spéciaux n° 2020/001, du 16 avril 2020 et 14 mai 2020 (trois mois) et de sa prolongation pour une durée de trois mois conformément à l'article 2 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/044, donc 6 mois au total, les délais à respecter ne permettent pas de reporter l'entame de la procédure d'expropriation, ni de recourir à la procédure ordinaire ;

Considérant qu'il est donc justifié de poursuivre l'expropriation selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique en vue d'obtenir une prise de possession effective immédiate et pouvoir respecter les délais de réalisation du projet sous peine de perdre le financement dans le cadre de l'ordonnance organique des contrats de rénovation urbaine ;

Considérant que, comme l'a constaté le juge de paix dans ses décisions du 16 juin 2020, il ne peut par ailleurs être reproché à la commune d'avoir tardé et de s'être mise elle-même en situation de devoir recourir à la procédure d'extrême urgence ; qu'il faut en effet tenir compte du nombre et de l'ampleur des opérations prévues dans le contrat de revitalisation urbaine dans son entièreté, impliquant nécessairement une impossibilité de réaliser tout en même-temps ; qu'outre les démarches effectuées depuis l'adoption du programme que le juge de paix a pu prendre en considération - à savoir les négociations sur une cession amiable, l'expertise d'évaluation supplémentaire du bien, et l'élaboration plus concrète du projet de constructions sur les parcelles à exproprier - il y a lieu de rappeler les différentes réunions ayant donné lieu à l'accord de principe du secrétaire d'État à l'Urbanisme le 11 décembre 2019 et l'entame d'une première procédure à l'issue de la période de confinement liée à la crise sanitaire du coronavirus COVID-19 ; que ce n'est qu'à dater de l'obtention de cet accord de principe que la réalisation du projet est devenue certaine et l'acquisition nécessaire ;

Considérant qu'il s'agit de permettre la réalisation d'un projet prioritaire du programme du contrat de rénovation urbaine "Brabant - Nord - Saint Lazare" ;

Considérant, dès lors, qu'il s'impose de prendre possession immédiatement de ces biens afin de procéder à leur réhabilitation dans le cadre de ce programme ;

Considérant que la prise de possession immédiate des biens susmentionnés est indispensable en raison du plan de financement des projets qui est conditionné par le respect de délais stricts ;

Considérant qu'il y a donc lieu que la commune devienne propriétaire des parcelles [...];

Considérant dès lors qu'il est indispensable, pour cause d'utilité publique, de prendre possession immédiate des parcelles qui figurent aux plans d'expropriation et ce conformément au prescrit de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; »

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Par trois jugements prononcés le 21 octobre 2020, il est fait droit à la requête en expropriation pour chacun des immeubles concernés.

IV. Compétence du Conseil d'État et recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première requérante soutient qu'en tant que propriétaire d'une maison sise Place de la Reine, 17-18, contiguë aux trois maisons à exproprier, elle a intérêt à ce que cette expropriation n'ait pas lieu afin d'éviter les nuisances des travaux de démolition-reconstruction en vue desquels l'expropriation est poursuivie. Les deuxième et troisième requérantes estiment qu'en leur qualité de locataires de la maison sise Place de la Reine, 14, elles ont intérêt à ce que l'expropriation n'ait pas lieu afin de conserver leur logement actuel, d'autant qu'elles bénéficient d'un bail avantageux.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante conteste la recevabilité du recours pour plusieurs motifs.

En ce qui concerne la première requérante, elle expose que, selon la jurisprudence, un voisin conserve la possibilité de saisir le Conseil d'État, même après l'introduction de la procédure judiciaire en expropriation mais qu'il faut toutefois que la décision visée produise, par elle-même, des effets de droits tels qu'elle lui fasse immédiatement grief et qu'il ait un intérêt direct, actuel, personnel et certain auquel peut remédier l'annulation de la décision. Elle relève que la première requérante ne conteste pas l'affectation future du projet mais invoque les modalités de sa mise en œuvre soit les travaux. Elle indique que ces travaux nécessitent l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme et qu'il ne peut être exclu que ce permis ne soit pas délivré. Elle cite à cet égard l'enseignement de l'arrêt n° 235.793 du 19 septembre 2016 qui a considéré qu'en ce qui concerne un arrêté fixant le périmètre d'un site à réaménager le caractère certain de l'intérêt n'est pas avéré car les requérants ne peuvent être affectés que par les effets d'un permis d'urbanisation ou d'urbanisme ultérieur venant préciser les conditions urbanistiques

du projet de réaménagement du quartier et celui de l'arrêt n° 213.212 du 12 mai 2011 qui concerne un recours dirigé contre un arrêté ministériel adoptant un projet de revitalisation urbaine et qui a jugé que l'intérêt invoqué par les requérants est lié à d'autres actes que ceux qu'ils critiquent.

Elle expose, en ce qui concerne les deuxième et troisième requérantes, que la saisine du juge de paix a eu pour effet de faire perdre toute compétence au Conseil d'État pour connaître du recours introduit par une partie expropriée ou les tiers intéressés à titre de bail, d'antichrèse, d'usage ou d'habitation conformément à la jurisprudence et à l'arrêt n° 57/1992 de la Cour constitutionnelle, même si elles ne sont pas intervenues dans cette procédure. Elle considère que ces requérantes ne manqueront pas d'intervenir par la suite devant le juge judiciaire sauf à se priver de la possibilité d'obtenir une indemnisation. À titre subsidiaire, elle estime qu'elles n'ont pas intérêt au recours en raison du jugement provisoire du 21 octobre 2020 faisant droit à l'expropriation, ce qui a pour effet de mettre fin aux baux dans les immeubles concernés.

Dans leur mémoire ampliatif, les requérantes exposent, en ce qui concerne la première d'entre-elles, que son intérêt n'est pas purement hypothétique, indirect ou incertain en raison du caractère aléatoire de l'octroi d'un permis d'urbanisme car l'acte attaqué fait référence à une délibération selon laquelle le choix de la démolition-reconstruction est le seul possible. Elles considèrent que les deuxième et troisième requérantes ont un intérêt à conserver leur logement malgré le fait qu'elles soient passées du statut de locataires à celui d'occupantes précaires par l'effet du jugement précité. Elles soulignent qu'elles vivent toujours et sont domiciliées dans les immeubles concernés par l'acte attaqué. Elles invoquent également l'enseignement de l'arrêt n° 247.366 du 2 avril 2020 par lequel le Conseil d'État s'est déclaré compétent, dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, à l'égard d'un tiers intéressé qui n'est pas intervenu dans la procédure judiciaire. Elles soulignent qu'elles ne sont pas parties à la procédure judiciaire parce ce qu'elles n'ont pas été citées et qu'elles ne sont pas intervenues volontairement.

Dans leur dernier mémoire, elles font valoir que, les autorités régionales et communales ayant fait le choix de recourir à la démolition-reconstruction des immeubles litigieux, il ne peut raisonnablement être soutenu que la première requérante ne serait affectée par l'acte attaqué que d'une manière « éventuelle, lointaine et hypothétique ». Selon elles, il ne fait aucun doute que l'acte attaqué lui cause un préjudice certain, cette dernière étant directement affectée par les nuisances inhérentes à des travaux de démolition-reconstruction de grande ampleur. En ce qui concerne les deux autres requérantes, elles rappellent qu'elles n'ont pas été citées

devant le juge de paix et n'ont pas participé aux débats relatifs à la légalité de l'expropriation. Elles estiment que, sous peine de violer le droit à un recours effectif, tel que garanti par l'article 13 de la Constitution ainsi que par les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elles doivent être autorisées à faire valoir leurs arguments quant à l'illégalité de l'acte attaqué dans le cadre de la présente procédure. Elles indiquent qu'elles n'ont pas été informées de la date de l'audience à laquelle elles étaient tenues de proposer en une fois toutes les exceptions qu'elles croiraient pouvoir opposer, conformément à l'article 7 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elles soulignent que même les propriétaires de leur immeuble n'étaient pas présents et que le jugement a été rendu par défaut. Elles soutiennent qu'il est inacceptable qu'un citoyen puisse perdre le droit à un recours effectif, sans qu'il soit au courant de l'existence d'une autre possibilité de faire valoir ce droit. Elles allèguent qu'une intervention des locataires après la première audience sur les lieux à exproprier n'aurait aucune incidence sur la recevabilité de leur recours en annulation au Conseil d'État contre l'arrêté d'expropriation dans la mesure où l'article 7 de la loi précitée interdit de contester la légalité de l'expropriation après cette audience.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante observe que la première requérante ne conteste pas le principe de l'affectation des lieux expropriés à un projet d'utilité publique mais s'inquiète uniquement des nuisances inhérentes à l'exécution d'un chantier. Selon elle, l'intérêt invoqué par cette dernière est étranger au bon aménagement du quartier puisqu'il ne concerne que les modalités d'exécution d'un éventuel permis, rien ne lui interdisant, par ailleurs, de réaliser son projet selon d'autres plans que ceux impliquant une démolition-reconstruction. Elle estime que l'arrêté attaqué ne fige pas les modalités d'exécution du projet d'utilité publique pour lequel l'expropriation est autorisée. Elle considère que les nuisances que la première requérante veut éviter ne présentent pas un lien suffisant avec l'acte attaqué pour justifier l'intérêt au recours.

Elle estime que les deuxième et troisième requérantes sont malvenues de prétendre qu'elles n'auraient pas été informées de la possibilité d'intervenir à la procédure ni de ce qu'elles pourraient contester la légalité de l'arrêté d'expropriation lors de l'audience sur les lieux. Elle indique que lors de la première procédure, tant le propriétaire que les locataires, dont les deuxième et troisième requérantes, ont comparu, assistés de leur conseil actuel. Selon elle, leur absence lors de l'audience sur les lieux à exproprier à l'occasion de la seconde procédure résulte exclusivement de leur stratégie de défense et certainement pas d'une erreur ou d'un manque d'information quelconque. Elle rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour de

cassation, le juge de paix a l'obligation de vérifier la légalité de l'expropriation en telle sorte qu'il peut être amené à soulever d'office certains moyens. Il s'agit là d'une différence essentielle concernant l'étendue du contrôle de légalité, par rapport à l'étendue du contrôle juridictionnel exercé par le Conseil d'État. Ceci se justifie par le fait qu'il incombe au juge judiciaire de protéger les intérêts des expropriés et des éventuelles parties intervenantes. Elle en déduit que les requérantes ne peuvent invoquer une atteinte à la substance même de leur droit à un recours effectif. Elle conclut que dès lors qu'elles ont fait le choix procédural de ne pas intervenir devant le juge de paix, elles ne peuvent invoquer ce fait pour justifier la recevabilité de leur requête devant le Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Les articles 5 à 7 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique disposent comme suit :

« Art. 5. Huit jours au moins avant celui fixé pour la comparution, l'expropriant cite les propriétaires et usufruitiers, à être présents sur les lieux aux jour et heure fixés par le juge et à assister à l'établissement de l'état descriptif des lieux.

La citation porte en tête copie de :

1° l'arrêté royal décrétant l'expropriation ;

2° la requête déposée par l'expropriant ;

3° l'ordonnance du juge.

Elle mentionne en outre l'offre faite par l'expropriant au cité pour l'acquisition de l'immeuble.

L'expert, commis par le juge, est convoqué par celui-ci à être présent lors de la comparution des parties.

Art. 6. Dès la réception de la citation, le cité est tenu d'informer les tiers intéressés à titre de bail, d'antichrèse, d'usage ou d'habitation, de l'expropriation poursuivie, ainsi que des jour, heure et lieu de la comparution devant le juge et de l'établissement de l'état descriptif des lieux.

Art. 7. Le jour fixé pour la comparution, le juge reçoit comme parties intervenantes, sans autre procédure et sans qu'il puisse en résulter du retard, les tiers intéressés qui le demandent.

Après avoir entendu les observations des parties présentes, il vérifie si l'action a été régulièrement intentée, les formes prescrites par la loi ont été observées, et le plan des emprises est applicable à la propriété dont l'expropriation est poursuivie. Les défendeurs présents sont tenus, à peine de déchéance, de proposer en une fois toutes les exceptions qu'ils croiraient pouvoir opposer, le juge de paix statue sur le tout par un seul jugement rendu au plus tard quarante-huit heures après la comparution.

L'appel du jugement par lequel le juge déboute l'expropriant de son action et décide qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de procéder ultérieurement, est interjeté dans les quinze jours du prononcé. Le délai d'ajournement est toujours de huitaine ; l'acte d'appel contient à peine de nullité les griefs articulés contre le jugement. Aucun autre grief ne peut être retenu. Il est statué sur l'appel à l'audience d'introduction ou au plus tard à huitaine ».

Par son arrêt n° 57/92 du 14 juillet 1992, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.4. En vertu des dispositions de la loi du 26 juillet 1962, le juge de paix a pour mission, lorsque l'expropriant a introduit devant lui l'action en expropriation, d'examiner la légalité tant interne qu'externe de l'arrêté d'expropriation et de la décision qui autorise la prise de possession immédiate.

Cette compétence du juge de paix exclut celle du Conseil d'État pour connaître d'un recours en annulation contre ces actes, si ce recours est introduit par l'exproprié ou par un tiers intéressé visé à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962.

Cette exclusion de compétence ne joue cependant qu'à partir de la citation à comparaître devant le juge de paix et à l'égard des personnes qui ont accès à cette procédure. Le Conseil d'État reste compétent à l'égard des tiers ordinaires. Il est également compétent à l'égard des personnes visées aux articles 3 et 6 de la loi du 26 juillet 1962, aussi longtemps que l'expropriant n'a pas cité le propriétaire devant le juge de paix ».

Dans son arrêt n° 75/93 du 27 octobre 1993, elle ajoute les considérations suivantes (B.8 et B.12) :

« B.8. [...] La distinction entre le propriétaire du bien exproprié et les tiers mentionnés à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962, qui sont titulaires de droits relatifs à l'immeuble exproprié et qui, de ce fait, peuvent intervenir dans la procédure devant le juge ordinaire, d'une part, et les autres tiers qui ne sont pas titulaires de tels droits mais peuvent invoquer la lésion d'un intérêt, et qui, de ce fait, ne peuvent pas intervenir dans la procédure devant le juge ordinaire, d'autre part, est une distinction justifiée.

Le législateur peut en effet estimer, tenant compte notamment de l'article [144] de la Constitution, que le juge ordinaire est seul compétent pour accorder aux personnes qui sont titulaires de droits relatifs au bien exproprié la protection juridictionnelle appropriée, d'une part, et que le Conseil d'État est seul compétent pour connaître de l'action en annulation contre un arrêté d'expropriation introduit par des tiers qui invoquent la lésion d'un intérêt, d'autre part.

Cette répartition des compétences n'établit pas d'inégalité entre les justiciables qui subissent une expropriation quant à la possibilité d'en contester la légalité devant un juge.

[...]

B.12. En ce qui concerne la loi du 26 juillet 1962, le recours à la procédure dérogatoire se justifie exclusivement par des raisons d'intérêt général et n'est permis que si la prise de possession immédiate de l'immeuble par l'autorité expropriante est indispensable. Le juge de paix doit donc vérifier si l'autorité n'a pas commis d'excès ou de détournement de pouvoir en méconnaissant la notion juridique d'extrême urgence. Il rejettera la demande de l'autorité expropriante si, lorsqu'il en est saisi, l'extrême urgence invoquée dans l'arrêté d'expropriation n'existe pas ou n'existe plus.

En outre, le propriétaire et les tiers intéressés peuvent, après le jugement fixant les indemnités provisoires, exercer devant le tribunal de première instance une action en révision qu'en vertu de l'article 16, alinéa 2, ils pourront notamment fonder sur l'irrégularité de l'expropriation. Dans l'interprétation qu'en a donnée

la Cour de cassation par son arrêt du 7 décembre 1990 rendu en audience plénière, cette disposition autorise le propriétaire et les tiers intéressés à fonder leur action en révision sur des motifs qu'ils n'avaient pas invoqués devant le juge de paix, ce qui leur permet de recommencer tout le procès. Ainsi interprété, l'article 16, alinéa 2, corrige les conséquences excessives que pourrait avoir l'article 7, alinéa 2 : c'est seulement devant le juge de paix que les défendeurs présents sont tenus, à peine de déchéance, de présenter en une fois toutes les exceptions qu'ils croient pouvoir opposer.

L'article 16, alinéa 2, précise encore que l'action en révision est instruite par le tribunal "conformément aux règles du Code de procédure civile". Le propriétaire et les tiers intéressés qui agissent en révision disposent ainsi des délais, des mesures d'instruction et des voies de recours que leur offre le Code judiciaire ».

Dans son arrêt n° 51/95 du 22 juin 1995, la Cour constitutionnelle a confirmé que les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962, précitée, et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 13, 16 et 160 de la Constitution, les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à ladite Convention, en tant que les expropriés et les tiers intéressés visés à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962 ne disposent pas d'un recours direct contre l'arrêté d'expropriation ou en ce que le recours qu'ils auraient introduit directement au Conseil d'État est rendu caduc dès lors que l'expropriant a cité à comparaître devant le juge de paix.

En l'espèce, il résulte des pièces déposées par la partie intervenante que les propriétaires des immeubles concernés par l'acte attaqué ont été cités à comparaître devant le juge de paix du premier canton de Schaerbeek par une citation signifiée le 1^{er} octobre 2020.

La première requérante n'est pas propriétaire de l'un de ces immeubles ni titulaire de l'un des droits énumérés à l'article 6 de la loi précitée. Elle doit, par conséquent, être considérée comme un tiers « ordinaire » qui peut agir devant le Conseil d'État à la condition de pouvoir justifier « d'une lésion ou d'un intérêt » au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dès lors que l'acte attaqué a pour objet explicite de permettre de réaliser des travaux de démolition-reconstruction d'un immeuble contigu à celui dont la première requérante est propriétaire et que, selon sa motivation formelle, la partie intervenante a déjà obtenu des « accords de principe [...] des administrations et autorités compétentes » au sujet de la demande de permis d'urbanisme nécessaire pour réaliser ce projet, la première requérante dispose d'un intérêt direct et actuel pour contester l'acte attaqué qui autorise les expropriations.

En revanche, les deuxième et troisième requérantes sont des tiers intéressé visé à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962. Conformément à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, elle ne sont pas recevables à agir devant le Conseil d'État dès lors qu'une citation en expropriation a été signifiée aux propriétaires de leur immeuble. La circonstance qu'elles ne sont pas intervenues dans la procédure n'a pas pour effet de modifier la répartition des attributions entre le Conseil d'État et les juridictions de l'ordre judiciaire. Dans l'arrêt 51/95 du 22 juin 1995, la Cour constitutionnelle a jugé que cette limitation du contrôle juridictionnel du Conseil d'État ne viole pas les dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées par les requérantes dans leur dernier mémoire.

Le recours n'est recevable qu'en tant qu'il est introduit par la première requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales, des articles 15, 22 et 23 de la Constitution, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Les requérantes reprochent à l'acte attaqué de ne pas mentionner les personnes domiciliées dans les immeubles expropriés, de ne procéder à aucun examen de la proportionnalité entre les moyens mis en œuvre pour réaliser le but d'utilité publique et l'atteinte aux droits fondamentaux des occupants de l'immeuble et de ne pas démontrer que l'expulsion des occupants serait justifiée par l'un des motifs prévus par l'article 8 précité.

Dans leur mémoire ampliatif, elles exposent qu'elles ne contestent pas qu'un programme de revitalisation urbaine puisse relever d'une mission de service d'intérêt public mais que l'acte attaqué ne prend pas en compte leur droit au respect de leur logement ni ne mentionne leur existence. Selon elles, la seule mention que ce sont des bâtiments de plus petites tailles et donc moins densément peuplés ne suffit pas à conclure que leur intérêt a bien été mis en balance par les autorités compétentes. Elles ajoutent que l'alternative de réaliser le projet à partir du n° 12 ou du n° 13 aurait dû faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Dans leur dernier mémoire, elles reprennent une argumentation similaire.

V.2. Appréciation

L'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Les articles 15, 22 et 23 de la Constitution disposent comme suit :

« Art. 15. Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

« Art. 22. Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.

[...]

Art. 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° 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, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales ».

La première requérante ne dispose pas, dans les immeubles concernés par l'acte attaqué, d'un domicile ou d'un logement au sens des dispositions précitées. La circonstance que la motivation de l'acte attaqué n'identifie pas les

personnes domiciliées dans les immeubles expropriés et n'examine pas la situation individuelle de chacune de ces personnes au regard des droits garantis par ces dispositions ne lui cause pas grief.

Le premier moyen est irrecevable.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le second moyen est pris de la violation de 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, de l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 6 octobre 2016 organique de la revitalisation urbaine, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Les requérantes exposent que la prise de possession immédiate est motivée uniquement par la considération que la partie intervenante est en principe tenue d'acquérir les biens dans un délai de 60 mois et qu'elle doit pouvoir accéder librement aux lieux pour mener les éventuelles études préparatoires, organiser et attribuer les marchés publics. Elles en déduisent que seul l'accès aux lieux est extrêmement urgent. Elles développent, après cette observation préalable, des griefs répartis en deux branches.

Dans une première branche, elles exposent, que, depuis l'approbation du contrat de quartier en date du 23 novembre 2017, la partie intervenante n'a jamais demandé aux propriétaires et occupants des trois maisons concernées de pouvoir accéder à leurs immeubles en vue d'effectuer des relevés et des analyses de sols. Elles indiquent que, dans leurs conclusions déposées le 9 juin 2020 à la première audience d'expropriation, les propriétaires de la maison sise au n° 14, ont expressément demandé au Juge de Paix de « prendre acte de leur accord pour donner accès à leur immeuble à tout professionnel envoyé par la commune pour effectuer des relevés ou des études de sol ». Elles soutiennent que, contrairement à ce qu'indique la motivation de l'acte attaqué, pour faire des études de sol et des relevés, il n'est pas nécessaire d'exproprier mais qu'il suffit de demander l'accès aux occupants et, en cas de refus éventuel, de solliciter un titre exécutoire en référé ou par requête unilatérale. Elles font valoir qu'en justifiant le caractère indispensable d'une prise de possession immédiate des immeubles à exproprier pour le seul motif de pouvoir « librement accéder aux lieux pour réaliser les relevés et études nécessaires à la finalisation du dossier de demande de permis », alors que les

propriétaires de la maison n° 14 avaient expressément autorisé l'accès à leur immeuble, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans la seconde branche, elles relèvent que l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 6 octobre 2016, précitée, impose que la prise de possession immédiate soit motivée par parcelle. Elles critiquent la motivation de l'acte attaqué qui n'expose pas en quoi celle-ci est nécessaire pour la parcelle où est sise la maison n° 14 alors que la partie intervenante bénéficiait d'une autorisation des propriétaires pour y effectuer des relevés et des analyses de sol. Elles estiment que l'acte attaqué n'indique pas davantage les raisons pour lesquelles la partie intervenante n'a pas demandé aux propriétaires des maisons n^{os} 15 et 16 de pouvoir accéder à leurs immeubles respectifs pour effectuer les relevés et analyses nécessaires. Elles concluent qu'il ne peut pas être affirmé qu'il est indispensable de prendre immédiatement possession des immeubles à exproprier pour réaliser des relevés et des études de sols alors que l'accès auxdits immeubles n'a jamais été refusé, ni même sollicité.

Elles reproduisent, dans leur mémoire ampliatif, le moyen tel qu'exposé dans la requête en annulation.

Dans leur dernier mémoire, elles renvoient à leurs écrits antérieurs.

VI.2. Appréciation

VI.2.1 Première branche

L'article 8, § 2, de l'ordonnance du 6 octobre 2016 organique de la revitalisation urbaine est rédigé comme suit :

« Lorsque le programme soumis au Gouvernement, ou mené par ce dernier, vise des biens immeubles à exproprier dont la prise de possession immédiate est indispensable pour cause d'utilité publique, le Gouvernement le motive, par parcelle, dans l'arrêté d'approbation, qui vaudra également arrêté d'expropriation. Le Gouvernement peut également faire usage de cette faculté dans un arrêté ultérieur ou séparé. L'expropriation est alors poursuivie selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Lorsqu'il n'est pas constaté que la prise de possession immédiate des biens immobiliers à exproprier est indispensable pour cause d'utilité publique, la procédure est poursuivie conformément aux autres procédures d'expropriation ».

La première requérante n'a pas intérêt à cette branche du moyen qui critique l'absence d'une motivation formelle portant individuellement sur chaque

parcelle dès lors qu'elle n'allègue pas être titulaire d'un droit réel ou personnel sur l'une de ces parcelles.

VI.2.2. Seconde branche

En ce qui concerne le recours à la procédure d'extrême urgence, l'acte attaqué est motivé par des considérations qui ne sont pas exclusivement liées à la nécessité de réaliser les relevés et études nécessaires à la finalisation du dossier de demande de permis d'urbanisme mais également d'acquérir les droits sur les immeubles en vue de la réalisation de l'opération et d'attribuer les marchés publics nécessaires à l'exécution du projet, compte tenu du délai d'exécution prévu par l'article 45, § 1^{er}, de l'ordonnance du 6 octobre 2016, précitée. Ce motif est plus large que le seul accès aux bâtiments qui est le seul élément concrètement critiqué dans cette branche du moyen. La nécessité d'acquérir les bâtiments et de passer les marchés publics afin de respecter le délai prévu par la disposition précitée est un motif justifiant l'extrême urgence, qui a été reconnu par les jugements du juge de paix du premier canton de Schaerbeek du 21 octobre 2020, et qui n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Par conséquent, le second moyen est non fondé.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent, à concurrence du tiers chacune, les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros et la contribution de 20 euros.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 janvier 2024, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Xavier Close,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Caroline Hugé

Marc Joassart