



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.411/2
du 25 septembre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le décret du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon, le décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation et le décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques’

Le 1^{er} septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon, le décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation et le décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Patrick RONVAUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Le décret du 6 mai 1988 'relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon' comporte les trois articles suivants :

« Art. 1^{er}. L'Exécutif est autorisé à poursuivre l'expropriation des biens immeubles pour cause d'utilité publique pour l'exercice de ses compétences telles qu'elles sont définies dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Art. 2. L'Exécutif autorise cas par cas les provinces, les communes, les intercommunales, les organisme[s] d'intérêt public et toute autre personne morale de droit public à procéder à l'expropriation de biens immeuble[s] pour cause d'utilité publique.

Art. 3. Les autorisations d'expropriation prévues par les articles 1^{er} et 2 seront accordées en conformité avec les règles et procédures prescrites par les législations et réglementations en matière d'expropriation ».

L'article 1^{er} entend compléter l'article 3 du décret du 6 mai 1988 comme suit :

« Sans préjudice des cas d'expropriation prévus spécifiquement par d'autres lois et décrets, le Gouvernement ou le conseil communal peut autoriser une expropriation relative à un droit sur un bien immobilier tel que visé aux articles 1^{er}, 2^o, et 2, du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation lorsqu'il estime que l'expropriation est nécessaire pour cause d'utilité publique.

L'expropriation est d'utilité publique lorsque le bien immobilier sur lequel porte le droit visé à l'alinéa 2 servira à l'usage public.

Par usage public, l'on entend l'usage d'un bien immeuble affecté à un service public ou mis à la disposition du public en général ».

D'après l'exposé des motifs, l'intention poursuivie par l'avant-projet est de consacrer dans le décret le principe selon lequel le souhait d'affecter un bien exproprié à un service public ou de le mettre à la disposition du public constitue un des cas dans lesquels une expropriation pour cause d'utilité publique est possible.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet entend réagir à un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 11 octobre 2022 duquel il se déduit que, selon la Cour, une expropriation pour cause d'utilité publique dans le but d'affecter le bien exproprié à l'usage de tous requiert, pour être conforme à la Constitution, une disposition légale « d'habilitation générale » du Gouvernement à y procéder, disposition légale qui ferait défaut en Région wallonne puisque ni le décret du 6 mai 1988 'relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon' ni le décret du 22 novembre 2018 'relatif à la procédure d'expropriation' ne contiendraient pareille habilitation.

2.1. L'article 16 de la Constitution dispose que

« [n]ul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que

« [s]ans 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 le décret visé à l'article 6^{quater} et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 16 de la Constitution ».

2.2. Il en découle que les Régions sont en effet compétentes pour poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret ¹.

Il a également été admis que

« le législateur wallon est bien compétent pour autoriser les communes, par l'entremise de leur conseil communal, à octroyer, sous certaines conditions, une autorisation à un pouvoir expropriant de procéder à une expropriation dans un but d'utilité publique. L'expression 'dans les cas et selon les modalités fixés par décret' peut donc être comprise dans un sens large, en ce qu'elle autorise le législateur décentralisé à désigner d'autres autorités que le seul gouvernement afin d'octroyer des autorisations d'expropriation » ².

2.3. En principe, il résulte de l'article 16 de la Constitution ainsi que de l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il revient au décret de fixer lui-même préalablement les cas dans lesquels il y a utilité publique ³. Il s'agit de l'exigence selon laquelle pour toute expropriation doit exister une loi de fondement qui prévoirait les cas dans lesquels l'utilité

¹ Avis 63.289/2 donné le 29 mai 2018 sur un projet devenu le décret du 22 novembre 2018 'relatif à la procédure d'expropriation' (*Doc. parl.*, Parl. W., 2018-2019, n° 1170/1, pp. 44 à 57).

² *Ibidem*, p. 47.

³ Avis 24.233/9 donné le 14 mars 1995 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'agence régionale pour la propreté'.

publique trouve un terrain d'expression et dans lesquels, dès lors, une expropriation pourrait être poursuivie ⁴.

2.4. Cependant, depuis l'arrêt du Conseil d'État *Liebin et Baudry* du 6 décembre 1973 ⁵, il est admis qu'une habilitation législative expresse n'est pas requise lorsque le bien à exproprier sera affecté à un usage public parce qu'en ce cas, l'utilité publique au sens constitutionnel du terme est présumée et ne doit pas être établie par le législateur ⁶.

Ainsi, dans le même sens et plus récemment, la section de législation observait ce qui suit :

« Ce faisant, le champ d'application potentiel du décret en projet sera restreint, ce qui est d'autant plus nécessaire qu'il ne peut être perdu de vue que, indépendamment de la question de compétence, les expropriations que l'avant-projet autorise ne seront pas toujours poursuivies en vue d'affecter les biens expropriés à un usage public. Or, dans le droit de l'expropriation, c'est l'affectation des biens expropriés à l'usage public qui suffit en soi à réaliser le but d'utilité publique qui est nécessaire pour qu'une expropriation soit juridiquement admissible d'un point de vue constitutionnel. De ce point de vue, force est de constater que, dans les circonstances envisagées par l'avant-projet, il est prévu que l'expropriation peut être poursuivie dans le but exclusif de transférer les droits acquis sur les biens expropriés à un repreneur qui les utilisera dans le cadre de l'exploitation de son entreprise. Or, dans un tel cas de figure, comme les biens expropriés ne sont en définitive pas affectés à un usage public, les règles applicables en matière d'expropriation commandent que le législateur intervienne pour établir l'utilité publique du type d'opérations que le décret autorise » ⁷.

⁴ La doctrine analyse le terme « cas » comme visant les catégories de situation générales ou encore les hypothèses dans lesquelles une expropriation peut être poursuivie et prononcée, voir D. RENDERS (coord.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 67 et 68. Il faut rappeler cependant que l'utilité publique est alors présumée de manière réfragable, l'arrêt d'expropriation doit en effet être motivé sur ce point que les juridictions sont appelées à contrôler, voir M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, « La cause d'utilité publique », in D. RENDERS (coord.) *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 120.

⁵ C.E., 6 décembre 1973, n° 16.159, *Liebin et Baudry*, R.J.D.A., 1974, p. 107 et à sa suite les arrêts C.E., 20 mars 1996, n° 58.727, *s.a. Carrières unies de porphyre*, Amén., 1996, p. 148 (« Considérant, il est vrai, que l'exploitation d'une décharge rencontre les besoins de l'intérêt général ; que, toutefois, la notion d'intérêt général se distingue de celle d'utilité publique, et que l'utilité publique déclarée ou invoquée ne dispense pas que le législateur confère au pouvoir exécutif de déclarer d'utilité publique l'expropriation d'un bien si celui-ci n'est pas affecté à l'usage public au sens usuel de ces termes ») et C.E., 13 septembre 2001, n° 98.841, *s.a. Compagnie des Ciments belges* (« 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 »).

⁶ Voir sur ce point, P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^{ème} édition, verbo Expropriation pour cause d'utilité publique, Larcier, 2023.

⁷ Avis 54.503/2 donné le 13 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'sur l'expropriation d'actions, d'universalités ou de branches d'activité pour cause d'utilité publique'. Voir aussi : l'avis 23.708 donné le 1^{er} mars 1995 sur un projet devenu l'ordonnance du 20 mai 1999 'relative à la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 1998-1999, n° A-309).

2.5. Qu'il s'agisse de l'hypothèse dans laquelle une loi de fondement déterminant les cas dans lesquels l'expropriation est présumée d'utilité publique existe ou de l'hypothèse dans laquelle une expropriation est justifiée par l'usage public du bien à exproprier, l'utilité publique demeure une exigence concrète sur la base de laquelle l'arrêté autorisant une expropriation doit notamment être motivé⁸. L'exigence de l'utilité publique de l'expropriation découle en effet du prescrit constitutionnel.

3. Comme le texte en projet se borne en substance à énoncer que l'expropriation ne peut être réalisée que si elle est nécessaire pour cause d'utilité publique, que l'expropriation est d'utilité publique lorsque le bien exproprié servira à l'usage public et que l'usage public s'entend de l'affectation du bien exproprié à un service public ou de sa mise à la disposition du public en général, l'avant-projet est inutile puisqu'ayant cet objet, il se borne à consacrer dans le décret ce qui est déjà de droit pour toutes les entités fédérale et fédérées en vertu de ce qui est exposé dans l'observation n° 2.

Ceci précisé, même si l'option de doter la Région d'une habilitation expresse et générale destinée à couvrir, en l'espèce, le cas dans lequel le bien exproprié peut être considéré comme d'utilité publique, à savoir en cas d'usage public, n'est en soi pas nécessaire pour que des expropriations ayant cet objet puissent être jugées conformes aux exigences déduites de l'article 16 de la Constitution, il n'est pas pour autant inadmissible de le prévoir si ce n'est que, dans l'hypothèse où il serait adopté, le texte législatif en projet ne constituerait qu'une expression de la théorie générale de l'usage public.

Sous cette importante réserve, et dès lors à titre tout à fait subsidiaire, il y a lieu d'observer qu'en précisant que l'expropriation « est nécessaire pour cause d'utilité publique », l'avant-projet se borne à rappeler l'exigence constitutionnelle. Afin d'éviter la tautologie, si le texte devait être adopté, il conviendrait de déterminer sans détour que l'expropriation pour cause d'utilité publique pourra avoir lieu dans le cas où le bien est affecté à l'usage public.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

⁸ M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, « La cause d'utilité publique », *Op. Cit.*, pp. 227 et s., Voir aussi : CE, 22 septembre 2016, n° 235.828, *Soors et C.C.*, 25 mai 2016, n° 73/2016.