

Le nouveau droit de l'expropriation en Wallonie dans une Belgique fédérale

Louis Dehin

Avocat aux barreaux de Liège et de Bruxelles (cabinet secondaire)

Professeur invité HEPL



I. Principes de base et historique

1. Principe: Juste et préalable indemnité moyennant conditions et procédures établies par la loi.

- Art. 16 Const:
« 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. »
- Protocole ad 1 CeDH Art. 1:
« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

2. Historique

- **2.1. Royaume de Belgique unitaire**

Une législation unique pour la Belgique:

- La loi détermine les hypothèses abstraites de recours à l'expropriation (loi d'habilitation en principe), opération dispensée de fondement légal: « destination d'un bien à l'usage public » ;
- le pouvoir législatif adopte les procédures d'expropriation et de contrôle;
Procédures: Loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, Loi du 27 mai 1870 portant simplification des formalités administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, Loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Le pouvoir exécutif reconnaît l'utilité publique et autorise l'expropriation par le pouvoir expropriant.

2. 2. Régionalisation et communautarisation (7 août 1980) (extension DG art. 51 loi 31 décembre 1993)

Communautés et Régions : Expropriation en leur nom et pour leur compte

*Art. 79 LSRI : « §1. 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 11 de la Constitution.... »*

Ex: protection des eaux de surfaces, CoDT mais aussi pour construction bâtiments (Région : compétences régionales, communauté : communautaires) etc.

Soit:

- Cause des expropriations définies par décrets, lois;
- Compétence d'exproprier et d'autoriser les pouvoirs subordonnés à recourir à l'expropriation attribuée aux Gouvernements régionaux et communautaires en en sus de l'exécutif fédéral en fonction de la compétence mise en œuvre (voir notamment Cour d'arbitrage 15 juin 1988, 65/88);

2.3. Sixième réforme de l'Etat (L. sp. du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, art. 33 et 40 entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2014 (67), MB 31 janvier 2014)

Expropriation en leur nom et pour leur compte suivant leur propre procédure dans le respect de l'article 16 Const.

Art. 6 Quater LSRI: « *Les Régions fixent la procédure judiciaire spécifiquement applicable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien situé dans la Région concernée, moyennant une juste et préalable indemnité telle que visée à l'article 16 de la Constitution, à l'exception de la compétence fédérale de déterminer les cas dans lesquels et les modalités, y compris la procédure judiciaire, selon lesquelles il peut être recouru à l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'autorité fédérale et par les personnes morales habilitées par ou en vertu de la loi à recourir à des expropriations pour cause d'utilité publique.».*

Art. 79 LSRI: « § 1. *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 le décret visé à l'article 6quater] et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article [16] de la Constitution. <L 1993-07-16/30, art. 127, En vigueur : 1993-07-30> »*

Résumé suite 6^{ème} réforme de l'Etat

- Cause des expropriations définies par décrets, lois;
- Compétence d'exproprier et d'autoriser les pouvoirs subordonnés à recourir à l'expropriation attribuée aux Gouvernements régionaux et communautaires en en sus de l'exécutif fédéral en fonction de la compétence mise en œuvre (voir notamment Cour d'arbitrage 15 juin 1988, 65/88);
- Procédure judiciaire à suivre = procédure régionale pour tous (OIP, communes province, région et communauté) **sauf pour compétence fédérale** (SPFs + Défense, Régie bâtiments, Conseil de police, Entreprises publiques autonomes : SNCB, Proximus, Infrabel, Bpost, Belgocontrol...)
- **Attention la nouvelle procédure administrative régionale s'applique exclusivement aux compétences régionales (texte clair de l'article 6 quater)**

2.4. Législations fédérées adoptées à ce stade

- Décret du parlement flamand du 24 février 2017 (vig. 1^{er} janvier 2018).
- Décret régional wallon du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation (MB 18/12/2018) et AGW du 17 janvier 2019 portant exécution du décret du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation (MB 25/02/2019) vig.: 1^{er} juillet 2019.
- Pas d'Ordonnance de la Région Bruxelles Capitale à ce stade

II. Décret wallon du 22 novembre 2018 relatif à la procédure d'expropriation

3.1. Entrée en vigueur et phases transitoires

- En vigueur le 1^{er} juillet 2019
- Procédures en cours avant cette date:
Art. 105 : « *Les dossiers et demandes d'arrêtés d'expropriation déposés ou introduits avant l'entrée en vigueur du présent décret poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur lors de leur dépôt ou de leur introduction. Les procédures judiciaires qui font suite à des dossiers ou demandes visés à l'alinéa 1^{er} demeurent régies par les dispositions en vigueur lors du dépôt ou de l'introduction de ces dossiers ou demandes. Les arrêtés d'expropriation fondés sur des dossiers ou demandes visés à l'alinéa 1^{er} restent soumis aux dispositions en vigueur lors du dépôt ou de l'introduction de ces dossiers ou demandes.* »
- Distinction : Procédure administrative (procédure aboutissant à l'arrêté d'expropriation, uniquement pour des matières qui relèvent de la Région) / Procédure judiciaire.

3.2. Extension de la notion d'expropriation

Art.2 : « § 1^{er}. L'expropriation peut avoir pour objet:

1° le transfert d'un droit de propriété sur un bien immobilier;

2° la suppression d'un droit réel démembre, d'un droit indivis d'un droit réel ou d'un droit personnel sur le bien en vue de permettre à l'expropriant de réunir en ses mains l'ensemble des droits sur le bien immobilier exproprié.

L'expropriation peut être limitée à un volume en sous-sol.

§ 2. L'arrêté d'expropriation peut imposer des servitudes nécessaires à la réalisation du but d'utilité publique.

L'arrêté d'expropriation détermine l'usage et l'étendue de ces servitudes ainsi que les biens qui en sont grevés ».

Art.3 : « L'arrêté d'expropriation peut autoriser l'occupation temporaire de biens immobiliers afin de permettre ou de faciliter la réalisation des actes ou travaux projetés pour la réalisation du but d'utilité publique.

L'arrêté d'expropriation détermine les biens concernés et la durée maximale de l'occupation. Celle-ci peut être fixée par référence à la fin des actes et travaux projetés sans qu'une date ne soit précisée. »

3.3. Phase administrative (uniquement compétence régionale)

- A. Autorisation: autorité compétente (art. 6):
- Conseil communal du lieu de situation du bien immobilier lorsque le pouvoir expropriant est la commune, le CPAS, une régie communale autonome, une fabrique d'église;

Le Gouvernement wallon pour tous les autres cas, si UP est plus vaste que le territoire communal ou pour tous projets concurrents (région/commune)

- B. Dossier
- Dossier à communiquer (voir art.7 + circulaire du 23 juillet 2019). Attention droit d'accès aux lieux avec autorisation tribunal de police, communication droits personnels et réels + premier état des lieux.
- Procédure guichet unique: Gudex, secrétariat général SPW, vérifications avis, information titulaires de droits réels et cascade vers droits personnels etc., accusé de réception: point de départ des délais (art 9).

- C. Décision
- Rapport de synthèse dans les 80 jours de l'AR, décision dans les 130 jours de l'AR (prolongation possible de 30 jours pour formalités non accomplies), si pas décision : décision = rapport de synthèse (voir art. 17, 18).
- Possibilité de réduction des délais: **5 § 3**, plus ou moins de moitié si l'urgence l'impose.
- D. Péremption
- Péremption: « **art. 20 § 1^{er}**. *L'arrêté d'expropriation est périmé s'il n'est pas mis en œuvre dans les dix ans de sa notification ou du délai pour ce faire à l'expropriant.*
L'arrêté d'expropriation est mis en œuvre par la cession amiable des droits visés à l'article 2, laquelle se réalise dès la conclusion d'un accord entre l'expropriant et l'exproprié, ou par le dépôt de la requête en expropriation conformément à l'article 28.
L'arrêté d'expropriation est périmé pour la partie non mise en œuvre.
La péremption opère de plein droit. »
- **Art 20 § 2** : Possibilité de prorogation de 2 ans, **20 § 3** : suspension du délai en cas de contestation de la légalité: de l'acte introductif jusqu'à la notification/signification décision définitive.

E. Publication

- **Art. 55** LSRI
- **Art. 17§3** Décret : valves ou internet communal, par extraits au M.b., notification aux intéressés.

3.4. Phase judiciaire

3.4.1. Cession amiable

- **Art. 26:** Obligation de tentative de cession amiable, sauf impossibilité de connaître l'exproprié ou l'endroit où lui adresser l'offre.
- Si litige uniquement sur indemnité:
 - Possibilité de prendre possession avant la réalisation des formalités nécessaires pour autant qu'accord de l'exproprié, non-contestation irrévocable de la légalité de l'expropriation, renonciation au droit d'accession + compensation financière;
 - Litige judiciaire introduit / poursuivi sur la fixation de l'indemnité

- 3.4.2. Instance

- A. procédure avant comparution sur les lieux

- Jurisdiction compétente: **art. 28** : Tribunal de première Instance « de la situation des biens », (abrogation: 595, 569 10° CJ pour la Région sauf pour Etat fédéral);

NB texte législation consolidée strada/juridat : « *Le juge de paix statue sur les demandes dont il est saisi en vertu de la loi du 26 juillet 1962, relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.*

1. – Pour la Région flamande, l'art. 595 est rédigé comme suit:

Art. 595.

Le juge de paix statue sur les demandes dont il est saisi en vertu du ²[décret flamand sur les expropriations du 24 février 2017]².

2. – Ainsi modifié par le Décr./N. du 24 février 2017, art. 81, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2018 en vertu de l'art. 38, 1° de l'A.G./N. du 27 octobre 2017 (Mon. 12 janvier 2018, p. 1528).

3. – Pour la Région wallonne, l'art. 595 est rédigé comme suit:

Art. 595.

⁴[...]⁴

4. – Abrogé par le Décr./W. du 22 novembre 2018, art. 68, qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2019 en vertu de l'art. 13, 1°, de l'A.G./W. du 17 janvier 2019 (Mon. 25 février 2019, p. 18551). »

- Introduction par requête unilatérale avec dossier,
- Fixation de la comparution sur les lieux au plus tard le 21^{ème} jour suivant le dépôt, l'ordonnance devant être adoptée dans les huit jours du dépôt de la requête.
- Citation sur les lieux avec délai de huitaine par le pouvoir expropriant, l'expert est convoqué par le tribunal.
- **Art. 32** : Information obligatoire des tiers intéressés par l'exproprié, sanction: exproprié redevable de l'indemnité qu'ils auraient pu recevoir...

B. Comparution sur les lieux et jugement provisionnel

Art. 33 : déclaration de contestation de la légalité lors de la comparution, à défaut forclos pour le faire (sic...)

Pas de contestation légalité

Art. 35 : Si pas de contestation de légalité: statue dans les huit jours + fixe indemnité provisionnelle (pas inférieure à 90% de la proposition du pouvoir expropriant)

Contestation de légalité

Art. 36 : Si contestation de la légalité: fixation d'une date de plaidoirie (maximum un mois après la comparution sur les lieux avec calendrier de procédure soit amiable soit arrêté par le tribunal).

Art. 22 : « *L'illégalité de l'expropriation ne peut être déclarée que si le motif invoqué a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.* »

Prononcé dans les 20 jours tant légalité qu'indemnité provisionnelle.

C. Appel sur le jugement provisionnel

Art 39 : Par voie de requête, les parties peuvent saisir la Cour d'appel ou interjeter appel auprès d'elle:

1° si elles n'ont pas reçu l'ordonnance fixant les délais pour conclure dans les huit jours de la comparution sur les lieux;

2° si l'audience de plaidoiries n'est pas fixée dans le mois de la comparution sur les lieux;

3° si elles n'ont pas reçu notification du jugement dans le mois de la clôture des débats;

4° du jugement provisionnel en raison exclusivement de ses considérations sur la légalité de l'expropriation.

Le jugement provisionnel n'est susceptible d'aucune autre voie de recours et n'est pas exécutoire par provision nonobstant appel.

Art. 40 :

Le délai pour saisir la Cour d'appel ou pour former appel est de quinze jours à dater:

1° de l'expiration du délai de huit jours, dans le cas visé à l'article 39, alinéa 1^{er}, 1°;

2° de la réception du procès-verbal de comparution sur les lieux ou de toute autre notification ultérieure reportant l'audience de plaidoiries, dans le cas visé à l'article 39, alinéa 1^{er}, 2°;

3° de l'expiration du délai d'un mois visé à l'article 39, alinéa 1^{er}, 3°;

4° de la réception de la notification visée à l'article 38, alinéa 2, dans le cas visé à l'article 39, alinéa 1^{er}, 4°.

D. Versement de l'indemnité provisionnelle, prise de possession

Paiement à la CDC (**art. 43**)

Etat descriptif par expert (possibilité à tous d'être présents) dans les 15 jours du jugement/arrêt provisionnel ou de l'ordre de commencement du pouvoir expropriant .

Art. 45 : prise de possession par: signification conjointe du jugement provisionnel, du certificat de dépôt et de l'état descriptif.

Possibilités de remplacement de l'expert, d'expulsion...

E. Rapport d'évaluation

Art. 48 : procédure

Eventuel échange de note de faits directoires, avis provisoire, observations, avis définitif avec évaluation définitive

Délais: 6 mois prorogeable une fois; si irrespect révocation d'office à la requête de la partie la plus diligente.

F. Jugement et arrêt: pm voir art 49 et 50: essentiellement procédure civile

Indemnité de procédure: calcul sur affaires évaluables en argent, toujours à charge du pouvoir expropriant en instance (**art. 52**).

G. Fixation de l'indemnité:

Art. 53 : «*La valeur vénale des biens immobiliers est le montant obtenu en vendant le bien immobilier dans des conditions normales de publicité en suite d'un concours suffisant d'amateurs.*

Elle est estimée en procédant, à tout le moins, par comparaison avec des cessions de biens ou droits similaires, intervenues à une date la plus proche possible du jugement ou de l'arrêt provisionnel, sauf en cas d'absence de telles cessions.

La comparaison est justifiée par une analyse détaillée des avantages et désavantages des biens visés par les points de comparaison par rapport au bien exproprié.».

Art. 54 : « *La valeur des biens immobiliers est réduite en fonction du coût des études et des travaux à réaliser qui sont à charge de l'exproprié ou dont tout acquéreur potentiel tiendrait compte.* ». (N.B. : possibilité d'expropriation à zéro)

Art. 55, 56, 57 : expropriations successives, sur base des plans, travaux après clôture d'information: pas de plus-value résultant des opérations antérieures ou projetées pour autant que ce soit la même UP poursuivie, pas de plus-value résultant des transformations aux immeubles .

Art. 58 : occupation temporaire= valeur locative + DI sur dommage qui en a résulté. ²⁰

G. Rétrocession (art. 59 à 61)

Une procédure organisée par le décret.

- Ne porte que sur les droits immobiliers
- 5 ans
- Information par l'expropriant
- Deux mois pour le demander
- Quatre mois pour l'exécuter
- Possibilité de mise en demeure du pouvoir expropriant dans les **trois ans** de la survenance des conditions
- Si pas de rétrocession dans les quatre mois: saisine du tribunal dans les six mois.

Montant: valeur du bien au moment de la rétrocession sans dépasser le montant de l'indemnité d'expropriation perçue.

III. Conclusions

- Procédure nouvelle pour la Région,
- Compétence Tribunal première instance sauf fédéral
- Extension de la notion d'expropriation et autorisation d'adopter des mesures annexes,
- Fin de l'urgence et de l'extrême urgence,
- Fin des enquêtes publiques,
- Phase judiciaire applicable à tous, sauf Etat fédéral,
- Mécanisme de rétrocession organisé,
- Attention à vos lectures de codes et autres législations consolidées.