

J.P. Herstal,
2 janvier 2004.

Juge: Ch. CAPITAINE.

Greffier: J.-C. JORIS.

Avocats: MM^{es} J.-F. JEUNEHOMME,

J.-F. DEFOURNY, T. VANDENPUT et

J.-L. WENRIC.

Expropriation - procédure - recours à la loi du 26 juillet 1962 - recevabilité d'une intervention volontaire purement conservatoire - compétence de l'auteur de l'arrêté d'expropriation - inutilité d'un acte législatif fondant l'expropriation lorsque l'utilité publique est indiscutable car le bien est affecté à l'usage du public - notion d'usage public - compétence du ministre qui signe seul l'arrêté d'expropriation - caractère suffisant de la motivation de l'arrêté d'expropriation - contrôle marginal de l'utilité publique - prise en compte des projets d'utilité publique du candidat-exproprié sur les lieux - notion d'extrême urgence.

L'article 6 de la loi 26 juillet 1962 ne vise pas les tiers qui entendent intervenir volontairement à la procédure de manière conservatoire et ne postulent aucune condamnation de l'autorité expropriante en leur faveur. La loi du 26 juillet 1962 ne contenant aucune disposition dérogatoire aux dispositions du Code judiciaire, il convient d'appliquer le droit commun et de recevoir cette intervention.

La Région wallonne est compétente pour exproprier dans la mesure où la loi du 8 août 1980 reconnaît siennes les matières des investissements pour l'équipement des ports et leurs dépendances. Même si les terrains expropriés vont être concédés au Port autonome de Liège, il ne revenait pas à ce dernier d'exproprier car il est uniquement question d'une concession et non d'une cession.

L'expropriation peut faire l'économie d'un acte législatif de fondement lorsqu'elle répond à une vision rigoureuse et peu discutable de l'utilité publique, ce qui est le cas dans l'hypothèse d'un usage public. La notion d'usage public ne signifie toutefois pas qu'il soit nécessaire que le citoyen puisse user, sans intermédiaire, du service concerné.

L'arrêté du Gouvernement wallon portant fonctionnement du Gouvernement a pu valablement autoriser chaque ministre à signer seul un arrêté d'expropriation entrant dans ses compétences. Par ailleurs, la répartition des pouvoirs et compétences entre les ministres d'un Gouvernement échappe à la compétence du pouvoir judiciaire.

L'arrêté d'expropriation est suffisamment motivé lorsque, même bref, il énonce les textes sur lesquels il s'appuie, et comprend les motifs réels et pertinents de l'expropriation.

N'exerçant qu'un contrôle marginal de l'utilité publique, le juge doit se borner à censurer les appréciations déraisonnables ou les erreurs manifestes d'appréciation, quod non en l'occurrence. L'appréciation de l'utilité publique reste l'apanage de l'autorité expropriante qui n'a pas à se livrer à une analyse comparative fouillée de différentes options concurrentes.

L'absence de timing précis, dans l'arrêté d'expropriation, quant à la réalisation du dessein d'utilité publique, n'est pas exclusive de l'extrême urgence et n'entache pas sa validité. Même si des négociations longues de plusieurs années ont précédé l'adoption de l'arrêté, des circonstances nouvelles peuvent rendre urgente l'expropriation. Un délai de 7 mois écoulé entre l'arrêté d'expropriation et le début de la procédure judiciaire est somme toute assez bref.

Onteigening - procedure - beroep op de wet van 26 juli 1962 - ontvankelijkheid van een vrijwillige bewarende tussenkomst - bevoegdheid van de opsteller van het besluit om te onteigenen - onwerkzaamheid van een legistieke akte die de onteigening verantwoordt daar het openbaar nut niet aanvechtbaar is omdat het goed voor het openbaar gebruik is aangewend - begrip openbaar nut - bevoegdheid van de minister om een onteigeningsbesluit te ondertekenen - afdoende karakter van de motivering van het onteigeningsbesluit - marginale toetsing van het openbaar nut - rekening houden met ontwerpen van openbaar nut van de kandidaat-

onteigende m.b.t. de plaatsen - begrip hoogdringendheid.

Artikel 6 van de wet van 26 juli 1962 is niet van toepassing op derden die vrijwillig tussenkomen in de procedure ter vrijwaring van hun rechten en die om geen veroordeling verzoeken van de onteigenende overheid. De wet van 26 juli 1962, die geen enkele bepaling bevat die afwijkt van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, laat dan ook toe het gemene recht toe te passen en deze tussenkomst ontvankelijk te verklaren.

Het Waals Gewest is bevoegd om tot onteigening over te gaan daar de wet van 8 augustus 1980 dit toelaat in het kader van investeringen voor de uitrusting van de haven en haar bijhorigheden. Zelfs indien de onteigende percelen in concessie worden gegeven aan de Autonome Haven van Luik, komt het niet aan deze laatste toe om te onteigenen daar het dan enkel gaat om een concessie en niet om een overdracht.

Het Besluit van de Waalse Regering m.b.t. de werking van de Regering heeft aan elke minister geldig de bevoegdheid gegeven om binnen zijn bevoegdheden te onteigenen. Bovendien ontsnapt de verdeling van de machten en bevoegdheden tussen de ministers van een regering aan de controlebevoegdheid van de rechterlijke macht.

De onteigening kan een legistieke oprichtingsakte besparen wanneer ze beantwoordt aan een rigoureuze en niet mis te verstane visie over openbaar nut, wat het geval is in de veronderstelling van openbaar gebruik. Het begrip openbaar gebruik betekent evenwel niet dat het noodzakelijk is dat de burger zonder tussenpersoon kan gebruikmaken van de betreffende dienst.

Het onteigeningsbesluit is voldoende gemotiveerd omdat het, weliswaar bondig, de teksten uiteenzet waarop het toepasselijk is en reële en pertinente onteigeningsmotieven bevat.

Een marginale controle uitoefenend, moet de rechter zich beperken tot het vaststellen van onredelijke beoordelingen of manifeste beoordelingsfouten, wat in casu niet het geval is. De beoordeling van het openbaar nut blijft behoren tot de bevoegdheid van de

onteigenende overheid die geen vergelijkende analyse moet uitvoeren van de verschillende mogelijkheden.

De afwezigheid van een juiste timing in het onteigeningsbesluit, met betrekking tot de realisatie van het publieke nut, sluit hoogdringendheid niet uit en tast de geldigheid ervan niet aan. Zelfs indien lange onderhandelingen van enkele jaren zijn voorafgegaan aan het nemen van het besluit, kunnen nieuwe omstandigheden de onteigening dringend maken. Een uitstel van 7 maanden tussen het onteigeningsbesluit en het begin van de procedure is zonder meer nog redelijk kort.

I. Recevabilité de l'intervention volontaire du Port Autonome de Liège

Attendu que la Région wallonne poursuit l'expropriation d'extrême urgence de terrains appartenant à la S.A. Electrabel en vue d'y établir une plate-forme multimodale; il n'est pas contesté que la partie expropriante a l'intention de concéder ces terrains au Port Autonome de Liège, la plate-forme multimodale que la Région a l'intention d'établir s'inscrivant dans le cadre d'une collaboration envisagée entre le Port Autonome de Liège et le Port d'Anvers, menacé d'étranglement par le développement de ses activités;

Attendu que la partie expropriée contestant à de très nombreux égards la régularité de l'arrêté d'expropriation tant en ce qui concerne la légalité externe que la légalité interne, le Port Autonome de Liège a décidé d'intervenir volontairement à la cause, à titre uniquement conservatoire, car il estime que ses droits pourraient être menacés au cas où la régularité de l'arrêté d'expropriation ne serait pas reconnue; le Port Autonome de Liège entend prendre fait et cause pour la partie expropriante;

Attendu que la partie expropriée conteste la recevabilité de cette intervention: elle estime en effet que l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962 limite le droit d'intervention à la cause aux titulaires, soit d'un contrat de bail, soit d'un droit réel;

Attendu que la doctrine et la jurisprudence citées par la partie expropriée sont relatives à des tiers, tels des voisins, qui, sans être titulaires d'un droit sur le bien exproprié, s'estiment lésés par l'expropriation et entendent faire constater l'irrégularité de l'expropriation ou obtenir indemnisation du préjudice qu'ils estiment subir du fait de l'expropriation: leur intervention à l'égard de la demanderesse expropriante est donc agressive; tel n'est pas le cas de l'intervention du Port Autonome de Liège, qui au contraire prend fait et cause pour l'expropriante et ne fait valoir aucun préjudice qui résulterait pour lui de l'expropriation; c'est dans ce sens que son intervention volontaire est purement conservatoire;

Attendu que l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962 vise effectivement des personnes qui, titulaires de droits sur le bien exproprié, sont directement lésées par l'expropriation, de manière analogue à la lésion que subit le propriétaire; la privation de leurs droits, si la procédure est jugée régulière, leur ouvre un droit propre à indemnisation de cette perte vis-à-vis de la partie expropriante; leur situation est donc différente de celle de tiers qui pourraient être lésés par l'expropriation sans avoir de droits sur le bien exproprié; c'est dans cette mesure que seuls les tiers titulaires de droits de bail ou réels peuvent former une intervention agressive à l'égard de l'expropriant; par contre, cet article 6 ne vise nullement les tiers qui entendraient faire une intervention conservatoire, ne pouvant déboucher sur aucune condamnation en leur faveur à charge de l'expropriant; en ce qui concerne ce type particulier d'intervention, la loi du 26 juillet 1962 ne contient aucune disposition dérogatoire aux dispositions du Code judiciaire, qui sont le droit commun de la procédure;

Attendu qu'il y a donc lieu de déclarer recevable l'intervention volontaire conservatoire du Port Autonome de Liège;

II. Moyens soulevés au fond par la partie défenderesse et tenant à la légalité externe de l'arrêté du 28 avril 2003

1. Détournement de procédure

La législation applicable prévoit deux types d'expropriations:

- celles poursuivies par le Gouvernement wallon pour l'exercice de ses propres compétences;
- celles poursuivies par d'autres autorités publiques, autorisées par le Gouvernement wallon, pour l'exercice de leurs propres compétences.

En l'espèce, selon la défenderesse, c'est le Port Autonome de Liège, et non la Région wallonne, qui devrait être le pouvoir expropriant.

Attendu que, préalablement à l'examen de ce moyen, il échet de souligner que la présente expropriation a bien pour but l'exercice de compétences qui sont dévolues à la Région par l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui vise entre autres:

- article 6, I, 3: l'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à disposition des utilisateurs;
- article 6, VI, 1°: la politique économique;
- article 6, VIIbis, 3°: les ports et leurs dépendances;

Attendu cependant que la défenderesse soutient que, bien que ces matières soient des compétences régionales, il ne s'ensuit pas que la Région les exerce directement: en effet, un établissement public a été créé par la loi du 21 juin 1937, en l'occurrence le Port Autonome de Liège, qui exerce quatre missions essentielles:

- exécuter tous les travaux d'expansion et d'amélioration et d'infrastructure nécessaires à la viabilisation économique de ses terrains;
- octroyer des concessions et autorisations;

- veiller à l'outillage des ports, à la réglementation des ports et à la réglementation de leur usage;
- réglementer le mouvement et le stationnement des bateaux dans les ports publics;

Attendu que la partie expropriante ne conteste pas que les terrains dont elle poursuit l'expropriation sont destinés à être concédés au Port Autonome de Liège; elle conteste toutefois formellement que soit prévu un futur transfert de propriété de la Région au Port Autonome, mais insiste sur le fait qu'à l'issue de la procédure, elle entend conserver les terrains dans son propre patrimoine;

Attendu que dans son énumération des missions essentielles du Port Autonome de Liège, la partie défenderesse a omis, en ce qui concerne la première mission, de préciser que c'est "sur les terrains qui lui sont concédés" que le Port Autonome de Liège exerce ladite mission, et non sur des terrains dont il est propriétaire; l'on doit donc en déduire que le pouvoir d'expropriation, effectivement reconnu au Port Autonome de Liège par l'article 33 du règlement organique du port ne vise pas les terrains sur lesquels doit s'exercer cette première mission, mais, par exemple, un bien qui serait destiné à entrer dans le patrimoine du port (exemple: un bien où il souhaiterait installer ses bureaux);

Attendu que les biens destinés à être affectés à la première mission du Port Autonome de Liège, et qui lui sont concédés, ne peuvent donc être la propriété que de tiers, soit de la Région, qui est devenue compétente en lieu et place de l'Etat, soit des communes qui participent au Port Autonome de Liège;

Attendu dès lors qu'il ressort de ce qui précède que la Région wallonne exproprie donc dans le cadre de l'exercice de ses propres compétences, dans les domaines économique et portuaire, et en vue d'acquérir personnellement des biens qu'elle entend seulement concéder, et non céder, en vue de l'exercice de sa

première mission prédécrite, au Port Autonome de Liège;

Attendu dès lors qu'aucun détournement de procédure ne peut être reproché à la demanderesse expropriante;

2. Absence de déclaration d'utilité publique par le biais d'un acte législatif

Attendu que la défenderesse distingue trois catégories d'expropriations:

- la première vise les expropriations répondant à une vision rigoureuse et peu discutable de l'utilité publique, à savoir celles qui supposent l'affectation du bien à l'usage du public (exemple: expropriation pour construire une route ou placer un équipement d'éclairage public): cette catégorie, interprétée restrictivement, permet de faire l'économie d'un acte législatif;
- la seconde vise les expropriations intervenant dans le cadre d'une législation particulière énonçant un cas d'expropriation;
- la troisième, dans laquelle elle classe la présente expropriation, concerne toutes les autres expropriations et exige un acte législatif, soit un décret consacrant le cas d'utilité publique;

Attendu, en l'espèce, que les textes législatifs visés par l'arrêté du 28 avril 2003 sont la loi spéciale du 8 août 1980 et ses modifications ultérieures, la loi du 26 juillet 1962 et le décret du 6 mai 1988 relatif aux expropriations poursuivies ou autorisées par la Région wallonne;

Qu'il s'agit là de textes généraux, donnant (le premier) compétence à la Région dans le domaine de l'économie et des ports, ou (le second) au Gouvernement pour décréter la nécessité, en raison de l'extrême urgence, de prendre immédiatement possession d'un bien, enfin (le troisième) donnant compétence à l'exécutif pour poursuivre l'expropriation pour l'exercice de ses compétences déterminées par la loi du 8 août 1980 et à autoriser, le cas échéant, d'autres personnes de droit public à exproprier;

Que l'on doit donc constater qu'en l'occurrence, il n'existe pas d'habilitation spécifique permettant d'exproprier les terres d'Electrabel visées par l'arrêté du 28 avril 2003;

Attendu toutefois que c'est judicieusement que la partie expropriante fait valoir que les terrains dont elle poursuit l'expropriation sont destinés à un usage public et entrent dès lors manifestement dans la première catégorie;

Attendu en effet que "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 décembre 1991, en cause Intradel c/ S.A. Ciments de Haccourt et S.A. Tessenderlo Chemie);

Que tout autant qu'une décharge de déchets ou un barrage, un port est à l'usage public et une plate-forme multimodale a précisément pour objet d'élargir le caractère public de cet usage en mettant en connexion les usagers de la voie d'eau avec ceux du rail et de la route;

Que dès lors, aucune habilitation spécifique n'était requise;

Attendu qu'il a déjà été souligné que la loi du 8 août 1980 donne compétence à la Région wallonne dans les matières économique et portuaire; qu'il convient d'ajouter que l'article 79, § 1er de ladite loi stipule que: "... les Gouvernements peuvent poursuivre les 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";

Attendu que par son arrêt du 15 juin 1988, *M.B.* 30 juin 1988, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que "l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'expropriation d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique s'interprète comme conférant, dans les matières transférées aux Communautés et aux Régions, à l'exécutif de la Communauté ou de la Région, selon le cas, le pouvoir de constater que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique; que par son arrêt du 16 mai 1995 (*M.B.* 28 juin 1995), la Cour d'arbitrage a encore dit pour droit que: "l'article 1er de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, en tant qu'il est interprété comme conférant aux exécutifs – désormais les Gouvernements – le pouvoir de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique, même en dehors des décrets pris en application de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions";

3. Prétendue incompétence de l'auteur de l'acte

Attendu que selon la défenderesse, l'arrêté d'expropriation aurait dû être adopté par le Gouvernement, sans possibilité pour lui de déléguer sa compétence à un ministre;

Attendu que cet argument ne résiste pas à l'examen, puisqu'au contraire, l'arrêté du 27 août 2001 du Gouvernement wallon portant règlement du fonctionnement du Gouvernement prévoit, en son article 24, que "Chaque ministre arrête les expropriations nécessaires à l'exercice de ses compétences en faisant prévaloir la spécificité de la matière traitée par rapport aux mesures de tutelle générale telles que visées à l'article 7 de

la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980”;

Attendu que cet arrêté du 27 août 2001 est visé par l’arrêté d’expropriation du 28 avril 2003 (notamment certes, mais donc pas exclusivement, les articles 5 et 12 dudit arrêté);

Attendu que la répartition des pouvoirs et compétences entre les différents ministres d’un Gouvernement échappe à la compétence du pouvoir judiciaire;

Qu’il suffit de constater que monsieur Michel DAERDEN, signataire de l’arrêté du 28 avril 2003, fait bien partie du Gouvernement wallon compétent; qu’au sein de ce Gouvernement, monsieur Michel DAERDEN est ministre du budget, du logement, de l’équipement et des travaux publics; qu’une plate-forme multimodale est un équipement dont la mise en place nécessite des travaux publics;

Attendu dès lors que monsieur Michel DAERDEN était donc bien compétent pour prendre l’arrêté du 28 avril 2003, sans qu’il soit besoin d’un arrêté signé par l’ensemble des membres du Gouvernement;

4. Caractère prétendument insuffisant ou inadéquat de la motivation, en violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs

Attendu que la partie défenderesse souligne que la motivation de l’acte serait sibylline, parce qu’elle est énoncée en deux phrases en sept lignes, et n’exprimerait pas les motifs qui justifient l’expropriation, et parce qu’elle ne dit pas un mot du contenu du projet de développement d’une plate-forme multimodale;

Attendu que l’adjectif “sibyllin” signifie, selon le Petit Larousse, dans son sens littéraire: “obscur; dont le sens est difficile à saisir”, ceci par analogie à son sens premier, “qui se rapporte à la Sibylle et à ses oracles”, réputés pour être émis dans un

langage ésotérique permettant les interprétations les plus contradictoires;

Que, si la motivation de l’arrêté du 28 avril 2003 est très courte, les termes employés sont simples et dépourvus d’ambiguïté puisque:

- l’on y lit tout d’abord l’énumération des dispositions légales et décrétales et celle des différents arrêtés sur lesquelles la partie expropriante se fonde;

- l’on y découvre ensuite la motivation de fait suivante:

“Considérant qu’une partie des terrains nécessaires à la réalisation d’une plate-forme multimodale à Hermalle-sous-Argenteau a déjà été acquise par acte du CAI du 26 mars 2003;

Considérant qu’il est impératif d’être propriétaire de terrains supplémentaires nécessaires à l’aménagement de ladite plate-forme multimodale à Hermalle-sous-Argenteau en rive droite du Canal Albert entre les Ponts de Hermalle-sous-Argenteau et d’Haccourt”;

Que le grief de caractère sibyllin doit donc être écarté;

Attendu qu’il est incontestable que cette motivation est très brève, ce qui ne signifie pas qu’elle est contraire au prescrit légal, qui n’impose évidemment pas un nombre minimum de phrases ou de mots!; qu’il est d’ailleurs une qualité que revêtaient jadis de nombreux textes législatifs et réglementaires, qualité qui devient hélas beaucoup trop rare dans l’œuvre de nos législateurs contemporains et dans celle des auteurs des nombreux règlements de toute nature: la concision, dont le meilleur exemple est le Code civil, et spécialement l’article 1382; est concis ce qui exprime beaucoup de choses en peu de mots, ce qui est bref et dense;

Attendu que l’article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs précise que “la motivation exigée consiste

en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate.”;

Attendu qu'il ressort de ce qui précède que les considérations de droit sont présentes, puisque les différents textes sur lesquels s'appuie l'arrêté sont visés;

Que les considérations de fait sont également énumérées, à savoir, comme le relève la demanderesse en expropriation:

1. que la Région wallonne a décidé de réaliser une plate-forme multimodale à Hermalle-sous-Argenteau;
2. qu'elle a déjà acquis, le 26 mars 2003, une partie des terrains nécessaires à cette réalisation;
3. que l'acquisition réalisée le 26 mars 2003 n'est pas suffisante à la réalisation de cette plate-forme;
4. que dès lors, il est impératif de prendre possession des terrains dont l'expropriation est poursuivie en vue de disposer de l'assiette foncière nécessaire à l'aménagement de la plate-forme;

Attendu que la motivation doit encore être adéquate, c'est-à-dire que les motifs doivent être réels et pertinents:

a) réalité des motifs: l'intention de la Région wallonne de réaliser la plate-forme multimodale en vue de laquelle l'expropriation est poursuivie ne peut sérieusement être mise en doute, même si aucun projet détaillé n'est produit: la ferme volonté de réaliser cette plate-forme est établie

- d'une part, par l'acquisition d'une partie des terrains, antérieurement à l'arrêté d'expropriation et visée dans la motivation de ce dernier;
- d'autre part par les contacts (réels même s'ils en sont, à la date de l'arrêté, encore à un stade préliminaire) avec le Port d'Anvers;
- ensuite par la volonté affichée par les autorités régionales de développer les transports en général (TGV, aéroports, voie d'eau, sans oublier la route), la logistique et la multimodalité dans la Région liégeoise (voir également la

mission exploratoire menée par messieurs Michel FORET et Guy MATHOT pour compte de l'A.S.B.L. Avenir du Pays de Liège);

- enfin par l'intervention volontaire à la présente procédure du Port Autonome de Liège;

Attendu que ces éléments réunis ne laissent aucun doute sur la réalité de l'intention ferme de la partie expropriante de réaliser la plate-forme projetée;

b) pertinence des motifs: cette exigence signifie qu'il faut un lien entre la décision et la motivation; ce lien apparaît d'évidence de la constatation du caractère insuffisant, pour la réalisation de la plate-forme, des terrains acquis antérieurement;

Attendu dès lors, que cette motivation, qui permettait à la défenderesse expropriée d'être informée des fondements de la décision, de manière à pouvoir introduire un recours, répond au prescrit légal;

Qu'il ne peut être reproché à la demanderesse en expropriation de n'avoir pas exposé les motifs de ses motifs, ni expliqué point par point tout et chacun des motifs de sa décision; il ne peut lui être reproché non plus de n'avoir pas exposé la teneur concrète et détaillée de la future plate-forme multimodale;

III. Moyens soulevés au fond par la partie défenderesse et tirés de la légalité interne de l'arrêté du 28 avril 2003

1. Absence d'utilité publique

Selon la défenderesse,

- la vague référence à une soi-disant demande du Port d'Anvers n'est ni pertinente, ni étayée; il n'est pas démontré que le Port d'Anvers estimerait impérieux de disposer immédiatement des terrains dont l'expropriation est demandée; le Port d'Anvers n'a exprimé qu'un vague intérêt externe et le souhait d'entamer une phase d'études;
- l'utilité publique est déniée par la contradiction manifeste dans l'action de la

Région wallonne et du Port Autonome qui, en septembre 2002, auraient conclu un engagement contractuel de maintenir à Electrabel environ 25 ha et qui ont radicalement changé d'attitude quelques mois plus tard;

Remarque préliminaire:

Attendu qu'il est essentiel de rappeler que nous n'avons, en ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté décrétant l'expropriation d'extrême urgence, qu'un contrôle marginal, alors qu'en ce qui concerne les moyens visant la légalité externe, qui ont été exposés ci-avant, nous disposions d'un contrôle total;

Attendu en effet que ce n'est pas au pouvoir judiciaire, mais au pouvoir exécutif compétent, en l'occurrence le pouvoir exécutif régional, qu'il appartient d'apprécier ce qui est d'utilité publique pour la région, et ce, de manière discrétionnaire;

Attendu dès lors qu'en cette matière, le juge doit se borner à censurer les appréciations déraisonnables ou les erreurs manifestes d'appréciation;

Attendu que le fait pour la Région wallonne d'exproprier des terrains en vue de les concéder à une personne de droit public, à savoir le Port Autonome de Liège, en vue de réaliser une plate-forme multimodale voie d'eau-rail-route ne procède pas d'une appréciation déraisonnable ou d'une erreur manifeste d'appréciation quant à l'existence d'un intérêt public (c'est-à-dire une erreur indiscutable et évidente);

Qu'il a en effet déjà été souligné ci-avant que le Gouvernement wallon apporte une attention particulière, dans le cadre du développement de l'économie régionale en général, et liégeoise en particulier, au transport et à la multimodalité; qu'en outre, depuis début 2003, il est certain que toute la phase de la sidérurgie à chaud d'Arcelor fermera à terme rapproché de quelques années seulement et que la reconversion doit être anticipée au maximum;

Que c'est à la lumière des principes rappelés ci-avant qu'il convient d'examiner les deux arguments concrets avancés par la défenderesse;

a) Etat des contacts avec le Port d'Anvers

Attendu qu'il est établi par les dossiers de l'expropriante et de l'intervenante volontaire que des contacts ont eu lieu entre les deux ports; qu'une délégation anversoise a été reçue à Liège et une délégation liégeoise à Anvers;

Que le directeur général du Port d'Anvers adressait à la directrice générale du Port Autonome de Liège une lettre portant la référence: "Projets de collaboration" et ce, le 24 janvier 2003, soit donc antérieurement à l'arrêté d'expropriation; que ces contacts ont reçu écho dans la presse, y compris néerlandaise; que dans ce courrier, il était question d'étudier ensemble la faisabilité technique et commerciale d'une série de concepts logistiques à développer de concert;

Que certes, il n'y avait encore à ce moment rien de concret, mais il est clair que, le Port d'Anvers étant engorgé, il devrait trouver des débouchés dans d'autres ports, à proximité; que dès lors, le caractère sérieux des contacts entre les deux ports apparaissait dès leurs phases préliminaires;

Qu'il est tout aussi évident que pour que ces contacts se développent, le Port Autonome de Liège devait pouvoir offrir des possibilités concrètes d'établissement des infrastructures nécessaires: à défaut, le Port d'Anvers, pressé par l'ampleur de son développement, se serait tourné inmanquablement vers d'autres partenaires potentiels; que la défenderesse soulève d'ailleurs que selon l'hebdomadaire *Le Vif l'Express*, le Port d'Anvers négocierait également avec d'autres partenaires, ce qui confirme bien la nécessité de pouvoir dispenser d'urgence des terrains permettant de faire au Port d'Anvers une proposition concrète;

Qu'il est à noter que les contacts ont d'ailleurs pris une tournure beaucoup plus avancée et approfondie après l'arrêté d'expropriation, puisque par un courrier du 27 octobre 2003, le Président du Port d'Anvers et son administrateur-délégué ont adressé à la directrice générale du Port Autonome de Liège quatre versions d'un plan de localisation envisageable du terrain, établi par ses services, et un concept de lettre d'enquêtes; il ressort d'autre part du procès-verbal de la visite de la délégation liégeoise à Anvers le 28 octobre 2003 que les délégations se verront désormais deux fois par an et qu'un groupe de travail technique a été mis sur pied en vue de la poursuite de l'étude de la mise en œuvre de la plate-forme multimodale;

Attendu qu'il ressort donc de ce qui précède que l'état des contacts avec le Port d'Anvers à la date de l'arrêté d'expropriation ne démontre certainement pas l'absence d'utilité publique, bien au contraire;

b) Prétendue contradiction dans l'action administrative, qui dénierait l'utilité publique

Attendu que cet argument se subdivise en deux branches:

1° D'une part, la région renierait violemment ses engagements contractuels, et ce faisant, ferait reposer l'arrêté d'expropriation sur des motifs illégaux, notamment contraires au principe d'exécution de bonne foi des conventions et à l'article 1134 du Code civil.

Attendu qu'il convient de noter que la S.A. UNERG, à laquelle succède la défenderesse, a acquis les terrains litigieux le 11 juillet 1988 avec une obligation de développement industriel dans les cinq ans, assortie d'une faculté de rachat au prix initial indexé; ce délai a fait l'objet d'une première prolongation, et une seconde demande de prorogation a été refusée; la faculté de rachat appartenait à la SPI+; la présente expropriation n'aurait donc pas dû être nécessaire si les autorités publiques avaient mis en œuvre la clause de rachat;

Attendu que c'est dans ce contexte qu'il convient, ainsi que le fait la demanderesse expropriante, de replacer les négociations qui ont eu lieu entre différents intervenants, notamment en vue d'aménager la faculté de rachat figurant dans l'acte de propriété d'Electrabel, et qui se sont terminées par une réunion de travail qui s'est tenue au cabinet du Ministre FORET le 23 septembre 2002; que le Ministre FORET a adressé un courrier à la SPI+ le 1er octobre 2002, dans lequel on peut lire: "Je prends acte des accords intervenus entre les parties concernées, à savoir la commune d'Oupeye, Electrabel, la SPI+, le PAL et le MET (voies hydrauliques)"; que sont énumérés ensuite six points dont les trois premiers, les seuls en rapport avec le litige né de la présente expropriation, prévoient:

- qu'Electrabel s'engage à vendre aux conditions antérieurement convenues avec la SPI+ à la Région wallonne la zone numérotée 1 d'un plan annexé, d'une contenance approximative de 22 ha;
- qu'Electrabel conserve la propriété de la zone numérotée 2 d'environ 23 ha;
- que le solde, soit environ 45 ha, numéroté 3, sera cédé par Electrabel à la SPI+ aux conditions précitées;

Attendu que ce sont les accords donnés par les participants à cette réunion que la défenderesse qualifie de "contrat" dont la violation constituerait l'illégalité démontrant l'absence d'utilité publique; que la demanderesse en expropriation qualifie ce qui a été convenu lors de cette réunion d'"accord de principe", tandis que l'intervenante volontaire parle de "pourparlers" ou de "lettre d'intention", à défaut de convention conclue par les organes compétents habilités à représenter les organismes en cause;

Attendu que la défenderesse a assigné devant le Tribunal de Première Instance de Liège les différents organismes représentés lors de la réunion du 23 septembre 2002 aux fins de demander au tribunal notamment qu'il reconnaisse l'existence d'une convention et condamne les défendeurs à respecter ladite convention;

Que, bien que cette affaire soit pendante au rôle du Tribunal de Première Instance de Liège, les particularités de la procédure d'expropriation d'extrême urgence excluent radicalement qu'il soit fait application des règles de la connexité ou de la litispendance;

Attendu qu'il convient donc que nous examinions l'existence éventuelle d'un contrat, en dépit de la saisine du Tribunal de Première Instance de Liège;

Attendu que les dossiers produits n'établissent nullement qu'un contrat aurait valablement été conclu au cours de cette réunion, et non un simple accord de principe à finaliser;

Attendu en effet, qu'il y a lieu de noter:

- tout d'abord que le Ministre FORET n'a pris en l'occurrence aucun engagement au nom de la Région wallonne, mais a plutôt joué le rôle d'amiable compositeur, puisqu'il se borne, dans le compte rendu qu'il fait de la réunion, à prendre acte de l'accord intervenu entre les participants; les représentants de la Région wallonne lors de la réunion étaient des membres du MET, service des voies hydrauliques, lequel ne dépend pas du département du Ministre FORET, mais de celui du Ministre DAERDEN;
- ensuite que l'on ignore tout de l'identité des personnes qui représentaient les différentes organismes qui ont participé à la réunion du 23 septembre 2003 au cabinet du Ministre FORET: il n'est donc nullement établi que ces personnes étaient compétentes pour engager la personne morale qu'ils représentaient; à l'exception d'Electrabel, tous les participants étaient des personnes morales de droit public (la commune d'Oupeye, la SPI+, le PAL et la Région wallonne), soumises à des règles précises en ce qui concerne le pouvoir d'engagement de leurs représentants; il a déjà été relevé que la Région wallonne était représentée par les Service des Voies Hydrauliques du MET: il paraît

douteux que les fonctionnaires de ce service puissent prendre valablement un engagement au nom de la Région wallonne et lier valablement le Ministre DAERDEN en ce qui concerne l'appréciation de l'utilité publique, et la décision de ne pas acquérir ou de ne pas exproprier certains terrains;

- enfin que, comme le relève la demanderesse dans ses conclusions, le courrier du Ministre FORET reprend l'engagement d'Electrabel de vendre la zone 1 (ce qui a été fait); la Région wallonne, aux termes de ce courrier, n'a pas pris d'engagement formel de ne pas exproprier d'autres terrains; un tel engagement aurait d'ailleurs été contraire à l'ordre public;

Attendu dès lors qu'aucun contrat n'a valablement été conclu, mais uniquement un accord de principe qui n'a pas été finalisé par les autorités compétentes, ainsi que l'espéraient les participants à cette réunion;

Attendu qu'il résulte donc de ce qui précède qu'il est sans intérêt d'examiner les arguments de l'expropriante au sujet de la théorie du changement dans les contrats administratifs;

2° D'autre part, l'utilité publique serait déniée par la contradiction manifeste dans l'action de l'expropriante et de l'intervenante volontaire qui, en septembre 2002, estimaient qu'une partie des parcelles était suffisante pour développer une plate-forme multimodale, mais qui quelques mois plus tard, décidaient que l'ensemble des terrains était nécessaire;

Attendu que si, comme il est dit ci-avant, aucun contrat n'a lié les parties à la présente procédure quant à une répartition des terrains, il n'en demeure pas moins vrai que l'accord de principe intervenu lors de la réunion du 23 septembre 2002 au cabinet du Ministre FORET, n'est que le dernier acte d'une série de réunions, courriers et contacts divers entre les différents opérateurs intéressés, dans le cadre, déjà rappelé, de l'aménagement de la faculté de rachat

s'imposant à Electrabel, où il avait déjà été question d'une répartition de terrains;

Qu'après avoir refusé la dernière prolongation demandée par la défenderesse du délai de mise en valeur industrielle, la SPI+ a même, dans le courant de l'année 2001 et en fonction de ce projet de répartition, accordé à Electrabel un nouveau délai de 20 ans pour réaliser une centrale électrique thermique;

Attendu qu'il est clair qu'un changement d'appréciation dans le chef de la demanderesse et de l'intervenante volontaire est intervenu quant à l'importance des besoins en terrains nécessaires à la réalisation de la plate-forme multimodale;

Attendu que l'expropriante et l'intervenante volontaire soulignent que c'est au mois de janvier 2003, qu'à la suite de contacts entre le Port d'Anvers et le Port Autonome de Liège, il est apparu que les terrains situés sur la rive droite du Canal Albert présentaient un intérêt économique essentiel pour la collaboration entre les deux ports, pour autant que ces terrains ne soient pas morcelés;

Qu'il a déjà été souligné que l'autorité publique compétente a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier ce qu'est l'intérêt public pour autant qu'il n'y ait pas erreur manifeste, quod non en l'espèce;

Attendu qu'il ressort d'ailleurs du dossier de la partie demanderesse qu'elle n'est pas la seule à avoir, à la même époque, porté la même appréciation sur "l'intérêt essentiel que représente, pour l'activité économique liégeoise, la constitution d'un premier bloc foncier de 90 ha à Hermalle-sous-Argenteau": ce sont les termes adoptés par la Députation permanente de la Province de Liège (la province étant certes actionnaire principal du PAL) dans un courrier qu'elle adressait le 22 janvier 2003 à la SPI+; la SPI+ a été convaincue, puisqu'elle s'est adressée en ce sens au Ministre DAERDEN le 25 mars 2003;

Attendu dès lors que le changement d'attitude de la demanderesse (et alors comme dit ci-avant que son intention première n'avait même pas été concrétisée par une convention en bonne et due forme) relève de son analyse discrétionnaire de l'utilité publique, compte tenu de l'évolution des éléments économiques dont elle avait connaissance;

2. Illégalité prétendue de l'expropriation en raison de l'absence de prise en considération des projets d'utilité publique d'Electrabel

Attendu que selon la défenderesse, constituerait une erreur manifeste le fait de n'avoir pas pris en compte ses propres projets d'utilité publique, à savoir la construction d'une centrale thermique au charbon, dont la commune d'Oupeye a reconnu qu'elle favorisait l'utilisation de la voie d'eau et limitait le charroi routier;

Attendu qu'il a été souligné qu'il n'appartenait pas au pouvoir judiciaire d'apprécier l'utilité publique, qui relève du pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes;

Qu'il appartient encore moins à une société privée, telle la défenderesse, de l'apprécier;

Attendu qu'il n'est pas contesté que l'utilité publique peut être mise en œuvre par le biais d'une société privée, comme par exemple lors de l'expropriation de terrains pour constituer un parc industriel dont les parcelles seront vendues à des personnes de droit privé, ceci en vue du développement économique de toute une région;

Qu'il n'est pas contesté non plus qu'une centrale électrique puisse, dans certaines circonstances, et en fonction des besoins concrets en électricité de la région où elle doit être implantée, être un projet d'utilité privée d'intérêt public;

Que cependant, en l'occurrence, c'est à la Région wallonne, et non à Electrabel, qu'il revient d'apprécier, in concreto,

compte tenu des circonstances concrètes du moment, ce qu'elle doit privilégier comme étant d'utilité publique, et ce, sans devoir se livrer à une analyse comparative fouillée de différentes options concurrentes;

Qu'il a déjà été relevé que l'ampleur donnée au projet de plate-forme multimodale a pour objectif de donner à la région les moyens concrets nécessaires pour que ne lui échappe pas l'opportunité d'une collaboration avec le Port d'Anvers, même si aucune certitude absolue n'existe quant à la bonne fin de cette collaboration espérée; la certitude n'apparaît en tout cas pas plus grande quant à la réalisation effective d'une centrale par Electrabel, alors qu'elle est propriétaire des terrains depuis 1988, et vient de demander à la SPI+ un délai complémentaire de 20 ans pour réaliser son objectif ...; Electrabel ne produit non plus aucun projet concret, ni aucune étude démontrant que la région a besoin de kw complémentaires;

Attendu en conséquence qu'aucune illégalité n'affecte l'expropriation pour défaut de prise en compte du projet Electrabel;

3. Quant à l'extrême urgence

Attendu que cet argument comprend également plusieurs branches:

1° La motivation de l'extrême urgence dans le préambule de l'arrêté est purement tautologique: aucune référence à un timing serré n'y apparaît:

Attendu que l'arrêté prévoit qu'il est indispensable, pour cause d'utilité publique, de prendre possession immédiatement des terrains litigieux, et qu'en conséquence l'expropriation sera poursuivie conformément aux dispositions reprises à la loi du 26 juillet 1962;

Attendu certes, qu'aucun timing serré précis n'est repris; que toutefois, l'extrême urgence implique que la prise de possession intervienne rapidement, et

qu'il n'est pas requis de l'autorité expropriante qu'elle expose un timing précis;

2° La demanderesse affirme que l'extrême urgence est, selon un premier angle, invoquée trop tard: de longues négociations (plusieurs années) ont précédé l'adoption de l'arrêté, sans qu'à aucun moment il ne soit question d'une nécessité de dépossession impérieuse des terres d'Electrabel:

Attendu qu'il a déjà été relevé ci-avant que des circonstances nouvelles étaient apparues au début de l'année 2003, à savoir l'intérêt plus précis manifesté par le Port d'Anvers, par rapport aux perspectives antérieures, et d'autre part l'annonce du caractère irrémédiable de la fermeture de la phase à chaud d'Arcelor, rendant très urgent le développement de tout projet pouvant concourir à la reconversion de la région; il doit être souligné qu'une reconversion se prépare très longtemps à l'avance, et que ce n'est pas la veille de la fermeture que l'on devra commencer à la mettre en œuvre;

3° La demanderesse affirme en même temps que selon un autre angle, l'extrême urgence est au contraire invoquée trop tôt: au stade actuel de ce que la défenderesse qualifie de "soi-disant projet de coopération avec le Port d'Anvers", rien n'empêchait d'attendre de nombreux mois encore, voire davantage, avant de lancer la procédure d'expropriation;

Attendu au contraire que, comme également déjà relevé ci-avant, vu le fait que le Port d'Anvers négociait avec d'autres ports, il était extrêmement urgent, pour donner au Port Autonome de Liège des chances sérieuses d'être choisi comme partenaire privilégié, de disposer de terrains permettant de faire au Port d'Anvers une offre concrète, immédiate, et non de faire état de vagues potentialités, qui auraient incité le Port d'Anvers à se tourner vers la concurrence; le simple fait de l'adoption de l'arrêté d'expropriation a suffi pour faire évoluer positivement les négociations, puisque des plans de localisations envisageables

ont déjà été établis par les services Infrastructure du Port d'Anvers;

4° Sept mois se sont écoulés entre l'arrêt d'expropriation et le début de la procédure:

Attendu que la demanderesse et l'intervenante volontaire font valoir que la procédure d'extrême urgence est devenue la procédure ordinaire, se fondant sur des arrêts du Conseil d'Etat et des jugements de plusieurs juges de paix;

Que si l'on doit effectivement constater cette évolution regrettable (car les juges de paix, juges de proximité par excellence, doivent rester disponibles pour traiter très rapidement des litiges en matière de pension alimentaire, de mesures urgentes et provisoires entre époux ou cohabitants légaux, de baux ou autres procédures par nature urgentes, touchant les justiciables dans leur vie quotidienne, et qu'une procédure d'expropriation d'extrême urgence avec toutes les contraintes qu'elle implique a pour effet de les distraire de ce type de dossiers), il convient de raison garder et de continuer à sanctionner les abus résultant de l'introduction, de nombreuses années après l'adoption de l'arrêt d'expropriation, d'une procédure sur base de l'extrême urgence;

Attendu que nous devons constater qu'ici le délai n'est que de quelques mois, sans commune mesure donc avec les retards anormaux visés ci-avant; que l'on doit tenir compte des impératifs des pratiques administratives, et qu'il n'y a pas lieu de tirer en l'espèce de l'existence du délai de sept mois la conclusion que l'extrême urgence, qui existait le jour où l'arrêt a été pris n'existerait plus, alors qu'à l'évidence, les circonstances ne se sont pas modifiées; qu'accueillir l'argument de la défenderesse, au terme d'un délai somme toute assez bref, ne pourrait se faire qu'au préjudice de l'intérêt public, qui exige que la procédure soit rapidement menée à bon terme;

IV. Indemnité provisionnelle

Attendu que les arguments invoqués à l'encontre de l'arrêt d'expropriation s'avérant non fondés, il s'ensuit que les formalités ont été régulièrement accomplies, et il y a lieu de fixer l'indemnité provisionnelle au montant de l'offre qui a été faite par la partie expropriante, soit 5.425.000 EUR, offre qui a été refusée par la partie expropriée;

PAR CES MOTIFS,

Statuant contradictoirement et provisionnellement;

Donnons acte au Port Autonome de Liège de son intervention volontaire, et disons celle-ci recevable;

Constatons que l'action a été régulièrement intentée; que les formes prescrites par la loi ont été respectées et que le plan des emprises est applicable aux biens dont l'expropriation est poursuivie;

Disons que l'indemnité provisionnelle, par voie d'évaluation sommaire, doit être fixée à la somme de 5.425.000 EUR;

Disons pour droit que moyennant consignation à la caisse des dépôts et consignation de cette somme de 5.425.000 EUR, la demanderesse expropriante sera envoyée en possession de la libre disposition des biens expropriés tels que repris dans la requête dont une copie conforme est annexée au présent jugement pour en faire partie intégrante;

Réservons à statuer pour le surplus et les dépens et renvoyons au rôle général.

Observations

Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas établis par un acte législatif

1. Le jugement annoté est prononcé dans le cadre d'une procédure d'expropriation d'extrême urgence, engagée par la

Région wallonne, en vue d'acquérir plusieurs terrains appartenant à la société Electrabel. Ces terrains se trouvent situés à Herstal, en bord de Meuse, non loin du cœur de la cité ardente. La Région wallonne a le projet d'y établir une plateforme multimodale, destinée à relier les usagers de la voie d'eau avec ceux du rail et de la route. La construction permettrait, semble-t-il, d'accroître l'activité économique du Port de Liège et d'éviter, par là même, l'étranglement du trafic dans le Port d'Anvers.

Par son jugement du 2 janvier 2004, le Juge de paix de Herstal accueille la requête en expropriation introduite par la Région wallonne et ordonne le transfert de propriété des terrains litigieux, en allouant, à la société Electrabel, une indemnité provisionnelle de 5.425.000 euros. Pour aboutir à cette décision, le juge de paix se fonde sur une lecture de la Constitution et de la loi spéciale "de réformes institutionnelles" (1) qui ne saurait être partagée.

2. Depuis 1831, l'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que dans les "cas" établis par la "loi". En 1980, le législateur spécial permet aux régions et aux communautés d'organiser le recours au mécanisme de l'expropriation, dans les matières qui leur sont confiées. A cet effet, l'article 79 de la loi spéciale "de réformes institutionnelles" précise notamment que les gouvernements communautaires et régionaux peuvent poursuivre des expropriations dans les "cas" définis par "décret" ou "ordonnance" (2).

(1) L. spéc. du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles", *M.B.* du 15 août 1980.

(2) On note, en effet, que l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 "de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone" (*M.B.* du 18 janvier 1984) et l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 "relative aux institutions bruxelloises" (*M.B.* du 14 janvier 1989) rendent applicable l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980, le premier à la Communauté germanophone, le second à la Région bruxelloise.

De la combinaison de ces textes, il apparaît qu'une expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas directement autorisée par le Constituant et le législateur spécial. L'article 16 de la Constitution – comme l'article 79 de la loi spéciale – imposent, sans la moindre ambiguïté, qu'un acte législatif définisse les "cas" dans lesquels il peut être recouru à l'expropriation, avant que le Roi – au niveau fédéral – ou le gouvernement – aux niveaux communautaire ou régional – n'autorise concrètement un pouvoir public à exproprier tel terrain, pour tel motif, suivant telle procédure (3).

C'est ainsi que le législateur fédéral a notamment adopté la loi du 30 décembre 1970 (4), qui autorise le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue d'acquérir des terrains destinés à l'implantation d'entreprises industrielles ou commerciales. C'est dans la même perspective qu'a été adopté l'article 58 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, en vue de permettre le recours à l'expropriation chaque fois que l'acquisition d'un immeuble est requise "pour la réalisation des prescriptions des plans de secteur ou communaux d'aménagement". C'est toujours pour cette raison que la Communauté française s'est dotée d'un décret – celui du 17 juillet 1987 (5) –, qui

(3) Sur le thème de l'expropriation pour cause d'utilité publique, voy. not. Th. MINNE-DORSIMONT et A. GRÉGOIRE, "Traité juridique et pratique de l'expropriation", *Res jur. imm.*, 1976; L. BELVA, E. COENRAETS et G. BELVA, "L'expropriation pour cause d'utilité publique", *Novelles, Droit administratif*, t. VII, 2ème éd., Bruxelles, Larcier, 1980; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 844-879; G. BENOIT, J. SAMBON et P. JADOUL (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, la Charte, 1993; E. CAUSIN, *Les indemnités d'expropriation, principes et applications*, Diegem, Kluwer, 1997; B. PAQUES, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Larcier & De Boeck, 2001.

(4) "Sur l'expansion économique", *M.B.* du 1er janvier 1971.

(5) "Relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier", *M.B.* du 30 septembre 1987. Voy. spéc. l'article 23, al. 3.

autorise le recours à l'expropriation en vue de protéger le patrimoine culturel immobilier de cette Communauté.

3. Depuis l'indépendance de la Belgique, cependant, on peut observer que le législateur ne se donne pas toujours la peine d'adopter un acte législatif autorisant le recours à l'expropriation, dans des secteurs où le mécanisme peut pourtant aider les pouvoirs publics à concrétiser des projets d'utilité publique. C'est ce qui a amené Jacques Hoeffler, alors Premier auditeur près le Conseil d'Etat, à formaliser, dans un important rapport, une théorie – celle de l'“usage public” –, dont le Conseil d'Etat, dans le sillage d'une jurisprudence judiciaire majoritaire (6), allait immédiatement se faire l'écho (7).

Suivant cette théorie, il serait, dans certains “cas”, possible à l'autorité de procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique, sans que le législateur compétent ait préalablement adopté un texte autorisant qu'il soit recouru à cet instrument. Tout dépendrait, en réalité, de l'usage qui serait fait du bien appelé à être exproprié. Dans l'hypothèse où le bien est affecté à l'“usage public”, l'absence d'autorisation législative ne ferait guère problème. Au contraire, dans l'hypothèse où le bien est affecté à un usage autre que l'“usage public”, une absence d'autorisation législative rendrait l'expropriation irrégulière. Et Jacques Hoeffler de préciser 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 gérée par les pouvoirs publics, soit est mis à la disposition du public en général, ce qui est le cas avant tout de la voirie”. En revanche, l'usage public serait exclu “lorsque le bien est utilisé à des fins purement

privées, telles que le logement, l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle ou agricole” (8).

4. Parce qu'elle comble, çà et là, des carences législatives, dans un souci d'intérêt général, la théorie de l'“usage public” peut sembler heureuse pour la collectivité. Elle se concilie toutefois difficilement avec les exigences consacrées par la Constitution et par la loi spéciale “de réformes institutionnelles”.

Si, dès 1831, le Constituant avait jugé utile d'obliger le législateur à autoriser le recours à l'expropriation, avant qu'un pouvoir public n'en use pour s'approprier une parcelle de terrain déterminée, c'est dans la mesure où le propriétaire du bien litigieux en vient à perdre un élément central de son patrimoine. Dans son rapport, Jacques Hoeffler lui-même formule, du reste, des réserves quant à la constitutionnalité de la théorie qu'il élabore. Après avoir constaté que l'article 16 de la Constitution “a été adopté sans commentaires ni discussions lors de la séance du Congrès national du 21 décembre 1830” (9), il compare le contenu de l'ancien article 545 du Code civil (10) avec celui de l'article 16 de la Constitution, qui s'y substitue. Le résultat de la comparaison est limpide. Avec l'article 16, “le Constituant a voulu subordonner la légitimité de toute expropriation, non plus à une seule, mais bien à deux conditions de fond: d'une part, l'utilité publique, dont l'appréciation est laissée au pouvoir exécutif; mais, d'autre

(6) Voy. la jurisprudence citée par J. Hoeffler, Rapport précéd. C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, pp. 118-119.

(7) C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, pp. 114-115.

(8) J. Hoeffler, Rapport précéd. C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, p. 120.

(9) J. Hoeffler, Rapport précéd. C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, p. 120. Voy., à cet égard, E. Huytens, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, t. Ier, Bruxelles, Société typographique Adolphe Walhen et cie, 1844, p. 574.

(10) L'article 545 ancien du Code civil disposait: “Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité”.

part, aussi la définition légale des circonstances dans lesquelles l'expropriation peut être décrétée" (11).

A l'évidence, l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 – lui aussi adopté sans discussions relatives au point de droit en cause (12) – ne fait que confirmer la lecture rigoureuse que le texte constitutionnel impose depuis son adoption (13). Dans la mesure où il précise que nul ne peut être privé de sa propriété que dans les "cas" établis par "décret" (14), à une date où la théorie de l'"usage public" est clairement fixée, il empêche définitivement de se rallier à cette théorie qui – soit dit en passant – n'avait recueilli les faveurs de son concepteur, qu'en raison "de plus d'un siècle de pratique administrative sanctionnée par la jurisprudence" (15).

5. Il faut cependant le constater, autant que le regretter: encore aujourd'hui, la doctrine (16) et la

jurisprudence (17) inclinent largement en faveur de la théorie de l'"usage public", dont certains plaident, il est vrai, pour une interprétation restrictive (18). A cet égard, le jugement annoté est à inscrire parmi les décisions qui, non seulement se font l'écho de cette théorie, mais, qui plus est, en procurent une application extensive.

Dans le litige dont était saisi le Juge de paix de Herstal, le projet d'utilité publique consistait – on l'a souligné – dans la construction d'une plate-forme multimodale, destinée à relier les usagers de la voie d'eau avec ceux du rail et de la route. La juridiction constate, en des termes particulièrement clairs, qu'aucun

- (11) J. HOFFLER, Rapport précéd. C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, p. 117.
- (12) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1979-1980, n° 434; *Doc. parl.*, Chambre des représentants, sess. ord. 1979-1980, n° 627.
- (13) A la lecture des travaux préparatoires, il semble que les auteurs du projet aient même hésité à confier aux assemblées régionales et communautaires, non aux gouvernements, le pouvoir de vérifier le caractère d'utilité publique de chaque projet d'expropriation, avant d'autoriser le pouvoir expropriant à le mettre en œuvre (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1979-1980, n° 434/1, p. 55).
- (14) Ou ordonnance. A cet égard, cf. *supra*: note 2.
- (15) Et, ajoute J. HOFFLER, corroborée par une certaine interprétation des lois qui organisent la procédure – mais seulement la *procédure* – d'expropriation (voy. J. HOFFLER, *Avis précéd.* C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, p. 110; égal. Rapport, p. 119).
- (16) Voy. not. Y. LEJEUNE, obs. sous Cass., 20 février 1986, *Amén.*, 1986, p. 56; D. DEOM, "Les causes particulières d'expropriation", in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruges, la Charte, 1993, p. 87; M. QUINTIN, Rapport précéd. C.E., arrêt *De Backer*, n° 46.448 du 11 mars 1994, *J.T.*, 1994, pp. 473-474;

.../...

.../...

- F. DELPÉRIE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 251; Ph. BOUVIER, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 171-172;
- R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. II, *Les droits et libertés*, Diegem, Kluwer, 2003, p. 208;
- B. PAQUES, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2001, p. 63; F. HAUMONT, "L'article 16", in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri-Essai, 2004, pp. 66-67. *Contra*, voy. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 364; quoique de façon plus hésitante, M. PAQUES, "Les incidences de la réforme de l'Etat sur la matière de l'expropriation", in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, *op. cit.*, p. 6; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiek recht*, Brugge, die Keure, 2001, p. 413.
- (17) Voy. not. C.E., arrêt *Liebin et Baudry*, n° 16.159 du 6 décembre 1973, *R.J.D.A.*, 1974, p. 114; C.E., arrêt *De Backer*, n° 46.448 du 11 mars 1994, *J.T.*, 1994, pp. 476-477; C.E., arrêt *s.a. Carrières unies de Porphyre*, n° 58.727 du 20 mars 1996, *Amén.*, 1996, p. 148; Civ. Namur, 7 mai 1996, *J.T.*, 1997, p. 27; C.E., arrêt *s.a. C.F.E.*, n° 78.446 du 28 janvier 1999; C.E., arrêt *s.a. Compagnie des Ciments belges*, n° 98.841 du 13 septembre 2001. Voy. également la jurisprudence de la section de législation du C.E. citée par J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999, pp. 131-132.
- (18) Voy. S. GUFFENS, Rapport précéd. C.E., arrêt *s.a. Carrières unies de Porphyre*, n° 58.727 du 20 mars 1996, *Amén.*, 1996, p. 148.

texte législatif n'autorise le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le secteur considéré. Mais, se fondant sur la théorie de l'"usage public", elle décide que, tout autant qu'une déchetterie ou un barrage, "un port est d'usage public et une plate-forme multimodale a précisément pour objet d'élargir le caractère public de cet usage en mettant en connexion les usagers de la voie d'eau avec ceux du rail et de la route" (19).

La théorie de l'"usage public" hypothèque partiellement une exigence que consacre l'article 16 de la Constitution, autant que l'article 79 de la loi spéciale "de réformes institutionnelles" du 8 août 1980. Son extension à des "cas" comme celui d'une déchetterie, d'un barrage ou, désormais, de la dépendance d'un port est de nature à oblitérer cette exigence, pour en revenir à un texte qui finit par ressembler à l'ancien article 545 du Code civil, dans sa version du ... 3 septembre 1807.

Napoléon serait-il de retour?

David RENDERS,
Professeur à l'Université catholique de
Louvain,
Avocat au barreau de Bruxelles

(19) J.P. Herstal, 2 janvier 2004, II, 2.