



Avant-projet de décret relatif à la procédure d'expropriation

Avis du Conseil d'administration du 6 février 2018

Synthèse

L'avant-projet de décret relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon. Ce texte comprend plusieurs avancées majeures, visant à la mise en place d'une procédure efficace, inspirée de celles actuellement en vigueur et levant les risques et difficultés issues notamment de l'évolution jurisprudentielle en cette matière.

On pointera en particulier :

- une **procédure d'expropriation unique** applicable à toutes les expropriations menées par les pouvoirs locaux sans **aucune référence à l'urgence**, évitant par conséquent d'éventuelles remises en cause par le juge de cette notion d'urgence ;
- des **délais de rigueur** dans le cadre de la phase administrative (dont l'obtention de l'arrêté d'expropriation) et une révision des délais pour la phase judiciaire en accord avec les intérêts des parties et la réalité judiciaire;
- un **élargissement du champ d'application**. Outre le transfert de la propriété d'un bien, l'arrêté d'expropriation peut porter sur la constitution de servitudes ou l'occupation temporaire d'un bien le temps nécessaire à la réalisation des travaux envisagés.
- la possibilité de mieux garantir l'**accès au lieu** en vue de dresser les plans de délimitation;
- la suppression de l'enquête publique préalable ;
- l'appui de l'administration régionale chargée de la vérification de la complétude des dossiers, de l'organisation des consultations, de l'établissement d'un rapport de synthèse et d'une proposition de décision.

On relèvera en outre que le **conseil communal sur le territoire duquel le bien est situé sera chargé d'adopter l'arrêté d'expropriation demandé par la commune, le CPAS, la RCA, la fabrique d'église** (pour autant que le projet d'utilité publique s'étende sur des biens situés exclusivement sur le territoire de la commune concernée). Dans les autres cas, le Gouvernement wallon restera compétent. Il s'agit d'un gain d'autonomie souhaitable qui nécessite toutefois, pour les villes et communes qui le demandent, un appui certain et pérenne de la part de l'administration régionale, compte tenu des délais de rigueur. En outre, nous demandons une adaptation du délai minimum dans lequel le conseil doit se prononcer, à savoir un minimum de 45 jours entre la réception du rapport de synthèse réalisé par l'administration régionale et la notification de la décision du conseil. Lorsque ce délai est incompatible avec les nécessités d'utilité publique, le délai minimum de 15 jours tel que proposé serait d'application.

Enfin, une phase de négociation amiable, avant le lancement de la phase judiciaire, est prévue. Pour les négociations en vue de l'acquisition à l'amiable ainsi que la passation des actes, l'expropriant devra mandater soit le comité d'acquisition, soit un collège de trois notaires. Nous tenons à insister sur le fait que la **possibilité pour les pouvoirs locaux de recourir gratuitement et à leur demande aux comités d'acquisition doit être garantie et pérennisée**. Nous estimons en outre que l'imposition d'un collège de trois notaires est inopportune et source de surcoûts.

Relevons enfin que l'arrêté **non mis en œuvre dans les dix ans, prorogeable de 2 ans est périmé**. En outre, si le but d'utilité publique n'a pas été réalisé dans les cinq ans qui suivent la prise de possession de l'immeuble, le propriétaire initial dispose d'un **droit de rétrocession** pour une durée de trois ans et selon une procédure particulière.

L'avant-projet de décret relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon en sa séance du 7 décembre 2017, s'appropriant ainsi la compétence wallonne consacrée par la sixième réforme de l'Etat. Il est le fruit d'une réflexion menée en groupe de travail auquel l'Union des Villes et Communes de Wallonie a été associée.

Ce texte comprend plusieurs avancées majeures, visant la mise en place d'une procédure efficace, inspirée de celles actuellement en vigueur et levant les risques et difficultés issues notamment de l'évolution jurisprudentielle en cette matière.

Actuellement, si plusieurs lois sont applicables, la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence est devenue, dans la pratique, la procédure de droit commun et ce, quelle que soit l'urgence de l'acquisition. Le recours à la loi de 1962 n'est pas sans poser problème. Ainsi, les délais sont peu en phase avec la réalité judiciaire. De plus, plusieurs décisions judiciaires rejettent la requête en expropriation lorsque l'extrême urgence n'est pas démontrée. On relèvera dès lors très positivement que l'avant-projet de décret propose **une procédure d'expropriation unique** applicable à toutes les expropriations menées par les pouvoirs locaux et que celle-ci ne fasse **aucune référence à l'urgence** évitant par conséquent d'éventuels écueils futurs devant les tribunaux.

La procédure proposée prévoit des délais plus longs afin de mieux tenir compte des intérêts en présence et de la réalité judiciaire. Notons que des délais plus brefs sont également prévus « *lorsque les délais de traitement du dossier (...) sont incompatibles avec les nécessités de l'utilité publique* »¹. Sont notamment visées les contraintes temporelles résultant des subsides obtenus pour la réalisation des actes et travaux. Il appartiendra au juge d'apprécier la motivation de l'urgence. D'emblée, on soulignera positivement la mise en place de délais de rigueur imposés entre l'introduction de la demande et la délivrance de l'arrêté d'expropriation, ce qui permet d'assurer une réponse aux demandes des pouvoirs expropriants. On s'interroge toutefois sur la praticabilité des certains délais (v. plus loin).

La procédure reste décomposée en deux phases :

- une phase administrative, laquelle est inspirée de celle relative au décret relatif au parc d'activités économiques ;
- une phase judiciaire, laquelle ne peut débuter qu'après une tentative d'acquisition amiable.

1. Champ d'application de l'expropriation

Signalons tout d'abord que les cas d'expropriation ne sont pas déterminés dans l'avant-projet de décret, le Gouvernement ayant préféré laisser chaque législation particulière déterminer les cas dans lesquels l'expropriation est fondée. A ce titre, nous tenons à insister sur la possibilité, pour les pouvoirs publics, de procéder à des expropriations en dehors d'une habilitation légale expresse, lorsqu'il s'agit d'affecter le bien à un usage public. Si l'avant-projet de décret n'entend pas remettre ce principe en cause, il nous paraît opportun de rappeler cette possibilité dans l'exposé des motifs, lequel semble principalement axé sur la nécessité d'une habilitation expresse.

L'avant-projet de décret définit toutefois l'étendue de l'expropriation. Ainsi, à l'heure actuelle, la législation limite la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à la seule acquisition du droit de propriété sur le fonds. Dorénavant, outre l'acquisition de la propriété, la procédure pourra porter uniquement sur « *la suppression d'un droit réel démembré, d'un droit indivis d'un droit réel,*

¹ Art. 5, par. 3.

ou d'un droit personnel, en vue de permettre à l'expropriant de réunir en ses mains l'ensemble des droits sur le bien immobilier exproprié »².

L'objectif de cette extension est de mettre fin aux droits réels (emphytéose,...) ou personnels (bail) existants, lorsque le propriétaire du bien consent, à l'amiable et donc en amont de la phase judiciaire d'expropriation, à transférer la propriété de son bien. Dans le système juridique actuel, l'acquisition amiable, à l'issue de la phase administrative, n'implique effectivement pas la fin des droits existants sur le bien acquis.

L'avant-projet de décret prévoit également la possibilité d'exproprier exclusivement un volume en sous-sol ou en surplomb. L'arrêté d'expropriation pourra également imposer des servitudes nécessaires à la réalisation du but d'utilité publique. Tel pourrait être le cas lorsque le sous-sol a été exproprié pour la pose d'une canalisation, afin d'accéder à celle-ci par exemple.

Enfin, l'arrêté d'expropriation peut également autoriser l'occupation temporaire de biens immobiliers afin de permettre ou faciliter la réalisation des actes et travaux projetés pour la réalisation du but d'utilité publique. Actuellement, à défaut d'autorisation amiable du propriétaire, l'expropriant est tenu d'exproprier la propriété nécessaire à la réalisation de travaux (circulation, entreposage de matériaux,...) alors qu'il n'occupera celle-ci que quelques mois. Une indemnité sera évidemment due.

Ces modifications sont accueillies de manière positive en ce qu'elles permettent de limiter l'expropriation de biens immeubles au strict nécessaire et fonction de chaque dossier.

2. Première phase : la procédure administrative

Droit d'accès au lieu

Le refus du propriétaire des lieux de donner l'accès à son bien aux fins de l'établissement d'un plan de délimitation est actuellement visé par l'article 289 du Code pénal. Toutefois, dans la pratique, l'accès à l'immeuble ou au terrain reste problématique en cas d'opposition de sa part (absence de poursuite pénale, absence de mécanisme permettant d'accéder au lieu à défaut d'accord,...).

On soulignera dès lors positivement que l'avant-projet de décret prévoit la possibilité expresse pour l'expropriant et pour les besoins de l'établissement du dossier d'expropriation, d'accéder aux biens immobiliers, le cas échéant, avec assistance de la force publique et via une procédure devant le tribunal de police.

Absence d'enquête publique

Aucune enquête publique n'est prévue dans le cadre de la procédure d'expropriation proposée. Le Gouvernement wallon l'estime en effet « *inadaptée à un arrêté qui, s'il autorise l'expropriation, n'a d'incidence qu'à l'égard des expropriés (...)* En définitive, l'enquête publique apparaît d'une lourdeur disproportionnée par rapport à l'intérêt qu'elle représente en matière d'expropriation »³. On rappellera qu'actuellement, une telle enquête publique est réclamée par l'administration régionale, malgré la jurisprudence de la Cour de cassation qui l'estime non requise dans le cadre de la procédure d'extrême urgence consacrée par la loi du 26 juillet 1962. Il s'agit dès lors d'une évolution positive de la part de la Wallonie.

² Art. 2, par. 1^{er}, 2^o.

³ Exposé des motifs, p. 7.

Consultation et rôle de l'administration régionale

Si aucune enquête publique ne doit être menée, une phase de consultation (auprès du collège communal notamment) et d'information individuelle des titulaires de droit sur le bien, tels qu'identifiés, est organisée. L'objectif est de leur permettre de remettre leurs avis et observations à l'administration régionale.

On notera que « *le ou les services désignés par le Gouvernement* », à savoir l'**administration régionale, sera chargée de mener à bien cette procédure quelle que soit l'autorité expropriante**. Ainsi, l'administration régionale délivrera les accusés de réception, adressera le dossier aux fins de consultation, informera les titulaires de droits réels immobiliers et, sur la base des observations et avis émis en cours de procédure, établira un rapport de synthèse qui comporte son avis et une proposition de décision.

Pour de nombreux pouvoirs locaux, l'expropriation est une procédure peu courante. A l'inverse de certains services de l'administration wallonne, en particulier les Comités d'acquisition d'immeubles, les agents locaux ne disposent généralement pas d'une expérience avérée en matière d'expropriation. La centralisation des missions administratives et d'analyses prévues dans cette procédure ainsi que la mise à disposition de ces compétences wallonnes au bénéfice des pouvoirs locaux s'avèrent dès lors une collaboration efficiente en faveur des politiques foncières publiques et partant l'intérêt général. Elle est à souligner très positivement. Il nous paraît toutefois opportun de permettre aux villes et communes qui le souhaitent de mener ces procédures en leur sein et de ne recourir aux services de l'administration wallonne qu'à leur demande.

Arrêté d'expropriation et délai

Actuellement, il appartient au Gouvernement wallon d'autoriser les expropriations menées par les pouvoirs locaux au travers de la délivrance d'arrêtés à l'issue de la phase administrative. Cet arrêté est le préalable nécessaire pour entamer la phase judiciaire de la procédure.

L'avant-projet de décret prévoit dorénavant de transférer une partie de cette compétence à la commune. Ainsi, il appartiendra au **conseil communal de la commune sur le territoire duquel le bien est situé d'adopter l'arrêté d'expropriation** :

- **de la commune** en question ;
- **du CPAS, de la RCA, d'une fabrique d'église**, pour autant que le projet d'utilité publique s'étende sur des biens situés exclusivement sur le territoire de la commune concernée.

Dans les autres cas, le Gouvernement wallon resterait compétent pour l'adoption de l'arrêté d'expropriation. Notons qu'en cas de projets concurrents sur un même bien immobilier qui relèvent pour l'un de la compétence du Gouvernement et pour l'autre du conseil communal, le premier prime sur le second. On vise le cas où deux procédures d'expropriation seraient menées de front sur un même bien. A l'inverse, d'après le libellé de l'article 6, le conseil communal conserverait sa compétence si le bien exproprié appartient à une autorité publique (régie des bâtiments,...), mais ne fait l'objet que d'une seule procédure d'expropriation dont la compétence pour l'adoption de l'arrêté appartient au conseil. Il nous paraît opportun de mentionner expressément cette possibilité dans le commentaire des articles afin d'éviter toute contestation future.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement, selon l'exposé des motifs, est que « *les intérêts communaux s'émancipent de la « tutelle » de la Région qui pourrait refuser une expropriation, et ainsi empêcher la réalisation d'un projet jugé d'intérêt local* »⁴. Comme expliqué, ci-avant, le dossier serait instruit par l'administration wallonne, laquelle « *mènera la procédure (vérification de la complétude du dossier et organisation des consultations), et à l'issue de celle-ci, le rapport de synthèse et le projet d'arrêté qui y est joint seront adressés au conseil communal* »⁵.

⁴ Exposé des motifs, p.8.

⁵ Commentaire des articles, art. 6, p.4.

La volonté de conférer plus d'autonomie aux pouvoirs locaux se doit d'être soulignée positivement, en ce qu'elle s'accompagne également d'un appui certain de l'administration régionale dans l'analyse et le suivi des dossiers. Il importe évidemment que cet appui, lorsqu'il y est recouru, soit constant, compte tenu des délais de rigueur imposés par l'avant-projet de décret quant à la remise du rapport de synthèse.

On pointera en outre que, selon l'avant-projet, si le conseil communal ou le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision dans le délai imparti, et si l'administration lui a adressé dans le délai une proposition favorable de décision, le silence du conseil communal ou du Gouvernement confère valeur d'arrêté d'expropriation à la proposition de décision de l'administration. A défaut de proposition de décision de l'administration, la demande de l'autorité expropriante est réputée refusée.

Dans la procédure projetée, le conseil communal peut ainsi ne disposer que de 30 jours entre le moment où l'administration wallonne lui adresse son analyse et sa proposition de décision et le moment où le conseil doit notifier sa propre décision. En cas d'urgence, ce délai peut être réduit à 15 jours.

Pour bon nombre de dossiers, ces délais s'avèreront trop courts, compte tenu de la périodicité des séances des conseils communaux wallons, telle qu'elle existe en pratique dans l'ensemble des communes wallonnes. S'il peut être concevable que des dossiers justifiés par l'urgence impliquent un délai de traitement réduit, il nous semble plus adéquat qu'un délai de minimum 45 jours soit octroyé dans le cadre de la procédure « ordinaire » lorsque le conseil communal est appelé à se prononcer. Par conséquent, nous plaidons pour que le délai visé à l'article 17 soit, pour les arrêtés du conseil, porté à cent-trente jours et non plus cent-quinze comme prévu dans l'avant-projet.

Enfin, relevons que l'avant-projet de décret prévoit un mécanisme de désaffectation automatique de la voirie par la publication du plan d'expropriation validé par un pouvoir expropriant. Ce procédé permet potentiellement d'outrepasser le prescrit du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale. Le décret précité prévoit en effet en son article 7 que sauf les cas liés à la création de voirie par prescription acquisitive « *nul ne peut créer, modifier ou supprimer une voirie communale sans l'accord préalable du conseil communal ou, le cas échéant, du Gouvernement statuant sur recours* ». Or, fonctionnant comme tel, le conseil communal n'aura plus d'autorité en matière de suppression de voirie dès lors qu'un arrêté d'expropriation sera approuvé par un pouvoir expropriant. C'est déjà le cas s'agissant de la création de zones d'activité économiques. Toutefois, aujourd'hui, le décret du 6 février 2014 oblige, malgré l'existence d'un arrêté d'expropriation portant sur l'assiette d'une voirie, à procéder à une suppression de la voirie de manière officielle après demande au conseil communal et enquête publique. A ce stade et s'agissant de l'expropriation de l'assiette d'une voirie communale, cette procédure sera toujours en défaveur des municipalités sauf lorsqu'il s'agira de projets publics concertés. La contradiction avec le décret relatif à la voirie communale doit donc être notée afin de s'assurer qu'il s'agit bien de la volonté du législateur.

3. Phase de négociation amiable

Actuellement, une partie de la jurisprudence estime que, selon la loi de 1962, des négociations doivent être entamées entre la phase administrative et judiciaire. L'avant-projet de décret impose clairement celle-ci, laquelle peut se limiter à l'envoi, par l'expropriant, d'une offre d'acquisition laissant un délai de 15 jours minimum à la personne concernée pour se prononcer. Il prévoit en outre que l'exproprié peut convenir d'une prise en possession anticipée du bien avant la réalisation des formalités requises en vue du transfert des droits. Dans cette hypothèse, la convention entre les parties déterminera plusieurs éléments (renonciation à l'accession, renonciation à remettre en cause la légalité de l'expropriation, montant des indemnités,...).

Pour les négociations en vue de l'acquisition à l'amiable ainsi que la passation des actes, l'avant-projet de décret prévoit que l'expropriant mandate à cet effet :

- soit le comité d'acquisition ;

- soit un collège de trois notaires désignés en considération de leurs compétences particulières pour accomplir cette tâche.

Il appartient au Gouvernement de déterminer les modalités d'intervention.

Rappelons tout d'abord qu'à l'heure actuelle les Comités d'acquisition d'immeubles sont tenus de réaliser leur mission à la demande de tout pouvoir public ou organisme investi du droit d'exproprier pour cause d'utilité publique, et ce, de manière gratuite. Leur expertise incontestée conduit d'ailleurs de nombreux pouvoirs locaux à faire appel à leur compétence dans le cadre de leurs opérations immobilières, lesquelles dépassent la seule expropriation. A de nombreuses reprises, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a d'ailleurs réclamé une augmentation des effectifs de ces comités d'acquisition afin de leur permettre de pouvoir répondre dans des délais raisonnables aux sollicitations des pouvoirs locaux en faveur de la politique foncière locale et régionale.

Si le Gouvernement prévoit l'habilitation d'un collège de trois notaires à côté des comités d'acquisition, il n'en justifie pas réellement les raisons. Nous émettons dès lors des craintes quant à la pérennité des services des comités d'acquisition d'immeubles au profit des pouvoirs locaux et ce, d'autant que l'avant-projet de décret prévoit dorénavant des délais de rigueur. Nous tenons à insister sur le fait que la **possibilité pour les pouvoirs locaux de recourir gratuitement et à leur demande aux comités d'acquisition doit être garantie et pérennisée**, au travers de moyens humains suffisants leur permettant de répondre adéquatement à chacune des sollicitations. Une carence régionale en la matière ne pourrait entraîner un report de charges sur les pouvoirs locaux.

En outre, concernant l'alternative aux comités d'acquisition d'immeubles, nous nous interrogeons sur la volonté du Gouvernement wallon de ne limiter celle-ci qu'au seul collège de trois notaires. Rappelons qu'il s'agit notamment, à cette étape de la procédure, de la recherche d'un accord amiable menée à l'issue de la phase administrative. Les estimations, propositions d'acquisition et accords éventuels nous semblent dès lors relever des règles classiques en matière d'acquisitions immobilières⁶, sans pour autant exclure la nécessité d'une expertise particulière pour certains dossiers complexes. Nous estimons dès lors que l'exclusivité conférée aux notaires en la matière ainsi que l'imposition d'un collège de trois notaires est source d'un surcoût inopportun et contredit de manière infondée l'autonomie des pouvoirs expropriants.

4. Phase judiciaire

L'avant-projet de décret procède à une réécriture de la phase judiciaire de la procédure. On relèvera notamment la compétence attribuée au tribunal de première instance, en lieu et place du juge de paix. Le tribunal est effectivement le niveau judiciaire jugé plus adéquat pour connaître des dossiers compte tenu notamment de leur complexité, leur fréquence et la nécessité de tendre vers une certaine uniformisation de la jurisprudence.

On soulignera également positivement que les contestations fondées sur l'illégalité de l'expropriation en cours soient purgées, selon l'avant-projet, exclusivement en début de procédure, et non pas postérieurement à la fixation de l'indemnité et l'envoi en possession comme ce peut être le cas actuellement de par l'action en révision. Il s'agit sans conteste d'un point positif permettant d'éviter les frais d'une procédure jugée finalement illégale et dont l'illégalité est parfois décidée après l'entame des travaux. Relevons également que l'avant-projet de décret prévoit explicitement que l'illégalité ne peut être prononcée que si l'omission, l'irrégularité ou le non-respect d'un délai constaté cause un dommage à l'exproprié ou à une des parties intervenantes, ou ne permet pas de déterminer si les biens immobiliers concernés sont visés au plan d'expropriation.

⁶ En ce qui concerne les pouvoirs locaux, cette procédure est reprise dans la circulaire du 23.2.2016 rel. aux opérations immobilières des pouvoirs locaux.

Enfin, on soulignera que les délais ont été revus en vue de les mettre en adéquation d'une part avec les besoins d'instruction du dossier par la juridiction judiciaire et d'autre part avec les besoins de l'expropriant pour mener à bien son projet d'utilité publique.

5. Instauration d'un mécanisme de péremption de l'arrêté d'expropriation

Un mécanisme de péremption de l'arrêté est mis en place. L'arrêté est ainsi périmé s'il n'est pas mis en œuvre (acquisition amiable ou dépôt d'une requête en expropriation) dans les **dix ans** de sa notification à l'expropriant. Le pouvoir expropriant peut prolonger cette durée de deux ans. Ce délai est suspendu en cas de recours, le temps nécessaire à son aboutissement. Selon l'exposé des motifs, « *maintenir les effets d'un arrêté d'expropriation durant une trop longue période serait jugé contraire à l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme* »⁷.

6. Rétrocession

L'article 23 de la loi du 17 avril 1835 prévoit déjà un mécanisme de rétrocession du bien immobilier exproprié, au propriétaire initial, si ce bien ne reçoit pas la destination d'utilité publique prévue. Cet article a donné lieu à plusieurs cas de jurisprudence. L'avant-projet de décret entend maintenir ce mécanisme pour les transferts de propriété en l'encadrant davantage, notamment en fixant de manière précise le moment où ce droit naît dans le chef de l'exproprié et la fin de celui-ci, limitant ainsi les incertitudes liées à l'appréciation de chaque dossier par le juge.

Ainsi, l'avant-projet de décret prévoit que le droit de rétrocession naît si, dans les **cinq ans à dater de la prise de possession d'un bien immeuble** (ou de la dernière parcelle en cas d'acquisition successive) :

- soit la cession amiable à un tiers dont l'activité réalise le but d'utilité publique n'est pas intervenue ;
- soit l'affectation au but d'utilité publique d'une expropriation n'est pas réalisée ;
- soit que les actes et travaux nécessaires à la réalisation du but n'ont pas débuté.

Ce délai de 5 ans est suspendu en cas de force majeure.

Une procédure particulière, comprenant l'information à l'exproprié et la nécessité pour lui de se prononcer endéans un certain délai, sous peine de forclusion, est également prévue. La rétrocession **s'éteint de plein droit après 3 ans** suivant sa naissance.

APO/7.2.2018/cvd

⁷ Commentaire des articles, art. 20, p.10.