FACULTE DE DROIT, DE SCIENCE POLITIQUE ET DE CRIMINOLOGIE
Département de Droit

L'autorité administrative peut-elle tout justifier par l'utilité publique en matière d'expropriation ?

Réflexions à l'aune du principe de légalité et du contrôle de la proportionnalité

Zoé VROLIX

Travail de fin d'études
Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif

Année académique 2015-2016

Recherche menée sous la direction de :
Monsieur Luc DONNAY
Maître de conférences

RESUME DU TRAVAIL

Notre travail de fin d'études a pour dessein de découvrir l'existence d'une potentielle démarcation entre, d'une part, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative et, d'autre part, le droit fondamental de propriété des individus. Cela peut recouvrir divers concepts mais nous avons choisi d'opérer cette réflexion sur la base de la procédure d'expropriation et, plus particulièrement, à la lumière de la condition d'utilité publique. Pour apprécier la manière dont les juges, judiciaires et administratifs, peuvent se comporter en garants des intérêts privés, nous allons analyser l'étendue de leur contrôle sous deux angles. Tout d'abord, nous ferons le lien entre l'exigence d'une utilité publique et la condition de légalité. La nécessité que le cas d'expropriation soit consacré légalement a des répercussions sur l'existence d'une cause d'utilité publique et permet de rendre le contrôle des juges plus minutieux. Ensuite, nous nous pencherons sur une condition supplémentaire issue de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'exigence de proportionnalité. Nous verrons que cette dernière permet d'analyser plus profondément la présence d'un intérêt général *in concreto*. Cela accroît également l'étendue du contrôle juridictionnel au profit du droit de propriété privée.

TABLE DES MATIERES

Introduction **7**

I. Aperçu des principes de base **8**

1) Le droit de propriété privée 8
2) L'expropriation pour cause d'utilité publique 11
3) La condition d'utilité publique 13

II. L'exigence des « cas » d'expropriation prévus par la loi **16**

1) Présentation 16
2) Les liens entre les « cas » d'expropriation et la « cause » d'utilité publique .. 18
   a. Introduction 18
   b. Interstice : l'évolution du contrôle juridictionnel des cours et tribunaux en matière d'expropriation 19
   c. Contrôle de la légalité et de l'utilité publique de l'expropriation 21
3) La théorie de l'usage public 24

III. Le contrôle de proportionnalité de l'expropriation **27**

1) Présentation 27
2) L'exigence de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme 28
3) La réception du principe de proportionnalité en droit interne 31
   a. L'organisation du contrôle de proportionnalité 31
   b. L'adoption du principe de proportionnalité par les juridictions belges 33
      i. Le Conseil d'Etat 33
      ii. Les juridictions judiciaires 37

Conclusion **42**

Bibliographie **46**

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir,
il faut que, par la disposition des choses,
le pouvoir arrête le pouvoir ».
(MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1748)

Introduction

Le présent travail de fin d'études a comme dessein de se pencher sur une matière qui enchevêtre divers pans du droit, à savoir l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce sujet a cela de passionnant qu'il relève du droit public et administratif mais également du droit privé, et plus particulièrement du droit des biens. De plus, l'expropriation nous amène à nous intéresser à la jurisprudence des cours et tribunaux judiciaires et administratifs belges, mais également aux enseignements de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Plus particulièrement, l'objectif est de découvrir comment le droit de propriété des individus se voit protégé face au pouvoir discrétionnaire de l'autorité expropriante. La marge d'appréciation de cette dernière est-elle illimitée ? Ou bien, le juge peut-il s'élever en garant des intérêts privés en contrôlant la manière dont l'autorité fait usage de son pouvoir dans la mise en œuvre de l'intérêt public ?

Dans ce cadre, nous allons nous pencher, d'une manière plus spécifique, sur la condition d'utilité publique, essentielle à la poursuite de toute expropriation. Nous allons essayer de percevoir s'il s'agit d'une exigence interprétée de manière stricte ou large en doctrine et en jurisprudence. Ce constat nous permettra d'observer si les intérêts privés des propriétaires sont pris en compte et protégés, d'une façon plus ou moins intense, face aux intérêts publics.

Pour ce faire, après une première partie visant à parcourir les traits essentiels des notions de base développées le long du présent travail, nous allons analyser le sujet sous deux angles. Tout d'abord, nous verrons que la protection du droit de propriété par l'exigence d'une utilité publique doit être rapprochée d'une autre condition requise pour la réalisation de toute expropriation, c'est-à-dire la nécessité que le « cas » de privation forcée du droit de propriété soit prévu par une loi. Nous constaterons dans quelle mesure les deux conditions sont liées et comment cela permet aux juges d'opérer un contrôle plus étendu. Nous analyserons également la façon dont la théorie jurisprudentielle de l'usage public vient nuancer cela.

Ensuite, comme deuxième angle d'observation, nous aborderons la question de la proportionnalité, exigence issue de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Nous verrons si cette condition supplémentaire a été reçue par les juridictions belges et dans quelle mesure cela accroît la sauvegarde des intérêts privés lors du contrôle de la condition d'utilité publique. Enfin, nous terminerons par une conclusion dans laquelle nous ferons le point sur les développements mis en avant tout au long du présent travail. Cela nous permettra de répondre à la question suivante : « L'autorité administrative peut-elle tout justifier par l'utilité publique en matière d'expropriation ? ». Nous pouvons déjà annoncer qu'il s'agira d'une conclusion nuancée, empreinte de notre avis personnel.

I. Aperçu des principes de base

Comme annoncé ci-avant, nous allons débuter par développer les principaux traits des concepts généraux qui sont abordés au cours du présent travail. Tout d'abord, nous allons nous pencher sur le droit de propriété privée dont le respect est imposé par divers textes législatifs. Nous nous dirigerons ensuite vers la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique, seule privation de propriété privée admise par la Constitution belge. Enfin, notre attention sera plus spécifiquement portée vers ce que recouvre la condition d'utilité publique, exigence indispensable à la réalisation de toute expropriation.

1) Le droit de propriété privée

Sous l'influence de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[1] et de la Constitution française de 1791[2], le pouvoir constituant originaire belge a consacré le droit de propriété à l'article 16 de la Constitution[3] rédigé comme suit : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établi(s) par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ».

[1]Article 2 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ».

[2] Article 17 : « La propriété est inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé, que lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Le constituant originaire a repris, pour l'essentiel, la teneur de cette disposition dans un article inchangé depuis lors (F. HAUMONT, « Article 16 », *in* : M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 65).

[3] Avant la coordination de la Constitution opérée en 1994, il s'agissait de l'article 11.

La propriété est le caractère de ce qui est propre[4] et, dès 1831, elle acquière le statut de droit fondamental. Cependant, via la formulation négative de la disposition, la Constitution émet immédiatement une réserve afin de viser la faculté pour l'Etat de recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il s'agit de l'unique possibilité pour les pouvoirs publics de porter une atteinte significative à la propriété immobilière[5].

En dehors de la Constitution, le droit de propriété est consacré aux articles 537 et 544 du Code civil qui assurent aux particuliers la libre disposition de leurs biens ainsi que le droit de tout propriétaire de jouir et de disposer de ses biens de la manière la plus absolue, pour autant qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements en vigueur[6].

Outre ces garanties constitutionnelle et légales de droit interne, depuis l'arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après, la C.E.D.H.) reconnaît que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après, l'article 1P1) protège le droit de propriété[7]. Cette disposition est rédigée comme suit : « 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. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Faut-il rappeler que, alors que la Convention européenne des Droits de l'Homme a été signée le 4 novembre 1950, la consécration du droit de propriété n'a eu lieu que deux ans plus tard. Effectivement, lors des négociations destinées à aboutir à la conclusion de ladite Convention, les divergences de conceptions idéologiques entre les pays de l'Ouest et de l'Est

---

[4] M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », *in* : M. VERDUSSEN, N. BLONDED, *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 789.

[5] D. DÉOM, « Introduction », *in* : D., RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 4.

[6] F. KRENC, B. RENAULD, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *in* : D. RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p 18.

[7] § 63 : « En reconnaissant à chacun le droit au respect de ses biens, l'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Les mots "biens", "propriété", "usage des biens", en anglais "possessions" et "use of property", le donnent nettement à penser ; de leur côté, les travaux préparatoires le confirment sans équivoque : les rédacteurs n'ont cessé de parler de "droit de propriété" pour désigner la matière des projets successifs d'où est sorti l'actuel article 1 (P1-1). Or le droit de disposer de ses biens constitue un élément traditionnel fondamental du droit de propriété ».

étaient trop marquées pour parvenir à un consensus au sujet du droit de propriété[8]. Afin d'obtenir un résultat dès 1950, les Etats ont dès lors fait le choix de signer la Convention sur les points non controversés et de retarder à plus tard les discussions concernant les sujets plus sensibles[9]. Il a ainsi fallu attendre le 20 mars 1952 pour que le droit de propriété soit consacré[10].

Depuis l'arrêt *Sporrong & Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, la C.E.D.H. indique que l'article 1P1 contient trois normes distinctes. La première phrase du premier alinéa revêt un caractère général et énonce le principe du respect de la propriété ; la seconde phrase du premier alinéa concerne la privation de la propriété, soumise aux conditions énoncées ; le second alinéa reconnaît aux Etats le pouvoir de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général[11]. Il est fréquemment admis que la première norme possède une nature subsidiaire par rapport aux deux suivantes de sorte qu'elle ne doit être examinée qu'à défaut d'application de celles-ci[12].

L'article 1P1 revêt une grande importance en droit interne car la Cour constitutionnelle promeut une lecture conjointe de cette disposition avec l'article 16 de la Constitution. Elle considère que les protections conventionnelle et constitutionnelle sont complémentaires[13]. Cette fusion des sources des droits fondamentaux aboutit à ce qu'ils

---

[8] L. BURGORGUE-LARSEN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p. 231.

[9] Il s'agissait essentiellement de débats concernant le droit de propriété, le droit à l'instruction et le droit à des élections libres.

[10] En réalité, l'article ne consacre explicitement que le « droit au respect de ses biens ». Toutefois, comme dit ci-avant, la C.E.D.H. a confirmé, dans l'arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979, que la volonté des rédacteurs de la Convention a été de garantir le « droit de propriété ».

[11] C.E.D.H., *Sporrong & Lönnroth c. Suède,* 23 septembre 1982, § 61. *Voy. e.a.* C.E.D.H., *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie,* 20 mai 2000, § 51 ; C.E.D.H., *Scordino c. Italie (n°1),* 29 mars 2006, § 78 ; C.E.D.H., *Kozacioglu c. Turquie,* 19 février 2009, § 48 ; C.E.D.H., *Vistins et Perepjolkins c. Lettonie,* 25 octobre 2012, § 93. Cette règle a également été rappelée tout récemment dans l'arrêt *Konstantin Stefanov c. Bulgarie,* 27 octobre 2015, § 53.

[12] S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 86. Dans certains arrêts, la Cour consacre une portée autonome à cette première règle de sorte que son principe est assorti, implicitement, des limites contenues dans les deux autres règles. Dès lors, toute ingérence dans le droit consacré doit avoir un fondement légal, poursuivre une utilité publique et une proportionnalité doit exister entre l'ingérence incriminée et le but visé (M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Des servitudes légales d'utilité publique », *Guide de droit immobilier*, 2009, VII.4.1.1.3. – 2 ; C.E.D.H., *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 111 ; C.E.D.H., *Cooperativa La Laurentina c. Italie*, 2 août 2001).

[13] F. KRENC, B. RENAULD, *op. cit.*, p. 21. Récemment encore, dans l'arrêt n° 106/2014 du 17 juillet 2014, la Cour indique, à propos de l'article 1P1, que « cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions en cause » (B.13.1.). *Voy.* également C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.2.2. ; C.C., 11 janvier 2012, n° 2/2012, B.21.2. ; C.C., 31 mai 2012, n° 71/2012, B.9.1. ; C.C., 16 janvier 2014, n° 3/2014, B.6. ;

soient envisagés comme un tout, c'est-à-dire au-delà de leur fondement textuel[14]. Ainsi, le Protocole a des effets directs et peut être utilement invoqué devant les juridictions belges sur les points où il reste en avance par rapport au droit interne[15], tout particulièrement en ce qui concerne l'exigence de proportionnalité que nous ne retrouvons guère dans le prescrit de l'article 16 de la Constitution[16].

Enfin, le droit de l'Union européenne ne fera point l'objet de développements au sein du présent travail car son apport est minime. En effet, initialement, il ne contient pas de régime propre concernant la protection du droit de propriété. Pour pallier cette carence, la Cour de Justice de l'Union européenne a rapidement considéré que les garanties octroyées par l'article 1P1 font partie intégrante du droit de l'Union[17]. Par la suite, la Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 février 2000, a consacré la garantie du droit de propriété en son article 17.1[18]. Et, il a fallu attendre le Traité de Lisbonne de 2007 pour qu'une valeur égale à celle des traités soit reconnue à cette Charte.

2) L'expropriation pour cause d'utilité publique

L'article 16 de la Constitution et la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1P1 prévoient une dérogation à la protection absolue du droit de propriété des individus : la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation peut être définie comme « l'acte juridique posé par un pouvoir public en vue de priver une personne de sa propriété sans son consentement, voire contre son gré »[19]. La dépossession totale et définitive est indispensable[20]. Cette procédure est une prérogative

---

C.C., 23 janvier 2014, n° 8/2014, B.32. ; C.C., 23 janvier 2014, n° 12/2014, B.8.2.

[14] G. ROSOUX, *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux ? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 182.

[15] Dans le cas contraire, conformément à l'article 53 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le texte constitutionnel sera privilégié.

[16] E. CAUSIN, « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis*.1.2. – 1.

[17] *Voy.* C.J.C.E., *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, 13 décembre 1979, n° 44/79 ; E. CAUSIN, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthémis, 2011, p. 28.

[18] « Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

[19] P. BOUVIER, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 242.

[20] Pour qu'il y ait privation du droit de propriété, ce dernier doit être disparu, voire avoir été transféré, dans tous ses attributs (M. VERDUSSEN, D. RENDERS, « Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour d'arbitrage »,

des pouvoirs publics de sorte qu'elle relève du droit public. Cependant, le droit de l'expropriation étant indissociable du droit de propriété consacré dans le Code civil, il appartient dans cette mesure au droit privé[21].

L'article 16 de la Constitution impose que quatre conditions soient respectées par les pouvoirs publics[22] :

- L'existence d'un cas d'expropriation prévu par la loi ;
- La poursuite d'une cause d'utilité publique ;
- La procédure opérée selon la manière établie par la loi ;
- L'octroi d'une juste et préalable indemnité au propriétaire.

Quant à la procédure d'expropriation sous l'angle de l'article 1P1, il est à noter que la C.E.D.H. ne s'arrête pas aux qualifications données par les droits internes mais analyse la réalité propre à chaque situation. Elle essaye d'y déceler les expropriations de fait ayant éventuellement reçu une autre dénomination[23], sans pour autant interpréter la notion de privation de propriété de manière extensive[24].

Amén., 1996, n° spécial, p. 198). Par exemple, dans son arrêt n° 63/96, la Cour constitutionnelle a retenu le transfert de propriété comme étant un élément essentiel de l'expropriation et a refusé de voir le fondement d'une expropriation dans les articles 10 à 14 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (P. LEWALLE, « L'expropriation pour cause d'utilité publique », *in* : P. LECOCQ, P. LEWALLE (dirs.), *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 15).

[21] E. CAUSIN, « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis*.1.1. – 5 ; B. LOMBAERT, « La protection juridictionnelle de la propriété privée face aux empiètements de l'administration », *Rev. trim. D.H.*, 1995, p. 35.

[22] S. VAES, « Een overzicht van het wettelijk kader voor onteigening in België », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortrijk-Heule, UGA, 2012, p. 12 ; J. VANDE LANOTTE, *et al.*, *Belgisch Publiekrecht*, deel 1, Brugge, Die Keure, p. 514 ; F. HAUMONT, « Article 16 », *in* : M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 66.

[23] Dans l'arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* du 24 juin 1993, la Cour a condamné la prise de possession illicite de terrains par la Marine grecque alors que cela avait été opéré en dehors de toute procédure d'expropriation. Il s'agit dès lors d'une expropriation indirecte. *Voy.* également C.E.D.H., *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, 20 mai 2000, § 53 ; C.E.D.H., *Elia s.r.l. c. Italie*, 2 août 2001 ; C.E.D.H., *Chiro et autres c. Italie (n°5)*, 11 octobre 2005 ; C.E.D.H., *Granitul S.A. c. Roumanie*, 22 mars 2011, §§ 43-44 : « Pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », il faut non seulement vérifier s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait. La Cour note qu'en l'espèce, la requérante a perdu totalement et définitivement la propriété du terrain litigieux en raison de son transfert dans la propriété publique de l'État. Bien qu'il n'y ait pas eu d'acte d'expropriation formelle selon le droit interne, la Cour considère qu'on peut assimiler ce transfert à une dépossession de bien qui relève de la seconde phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole no 1. Partant, il y a eu ingérence dans le droit de la requérante au respect de ses biens ».

[24] F. KRENC, B. RENAULD, *op. cit.*, p. 21.

Pour être compatible avec le Protocole, les garanties exigées par la C.E.D.H. sont similaires à celles issues de l'article 16 de la Constitution belge[25]. Toutefois, la jurisprudence ajoute une condition: l'ingérence dans le droit de propriété doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu[26]. Il s'agit de la consécration du principe de proportionnalité[27]. La C.E.D.H. procède à un contrôle sur la finalité de l'expropriation, d'une part, et sur les conséquences de celle-ci, d'autre part[28].

3) La condition d'utilité publique

L'exigence d'utilité publique est une condition de validité interne de l'arrêté d'expropriation[29] qui requière que la privation forcée du droit de propriété « profite à la collectivité, abstraction faite des individus »[30]. Si la motivation de l'utilité publique fait défaut, nulle régularisation *a posteriori* n'est, en principe, envisageable[31]. Nous verrons dans la deuxième partie de ce travail que l'utilité publique est fortement liée à une autre exigence requise par le constituant belge pour pouvoir exproprier, à savoir qu'il y ait un « cas » d'expropriation prévu par la loi.

Il n'existe aucune définition constitutionnelle ou conventionnelle de cette garantie[32], ni aucune définition légale globale[33]. De même, la jurisprudence ne s'est guère risquée à

---

[25] Ainsi, il est requis que la privation de propriété poursuive une cause d'utilité publique et qu'elle soit opérée dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux de droit international.

[26] C.E.D.H., *Sporrong & Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 89. La Cour européenne a rappelé ces conditions tout récemment dans les arrêts *Konstantin Stefanov c. Bulgarie*, 27 octobre 2015, § 55 et *S.A. Antares Transport S.A. et S.C. Transroby S.R.L. c.. Roumanie*, 15 décembre 2015, § 41.

[27] C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 50 : « Il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Plus récemment, la Cour a rappelé cette exigence dans l'arrêt *Granitul S.A. c. Roumanie* du 22 mars 2011 (§ 48). L. BURGORGUE-LARSEN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p. 233.

[28] *Voy. e.a.* C.E.D.H., *Les Saints Monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, §§ 66-75 ; C.E.D.H., *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, §§ 35-44. C'est dans ce cadre que sera examinée l'existence d'une indemnité d'expropriation.

[29] Cette condition a encore été rappelée récemment par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°132/2014 du 25 septembre 2014 (B.11.).

[30] A. HILBERT, *Manuel juridique et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Tamines, Duculot-Roulin, 1945, p. 66 ; J.P. Charleroi, 27 mai 1998, inédit.

[31] D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *in* : G. BENOIT, J. SAMBON, P. JADOUL (dirs.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 53.

[32] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, « La cause d'utilité publique », *in* : D., RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 209 ; S. VERBIST, *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 145.

circonscrire ce concept, ni à en exposer les critères substantiels nécessaires pour que l'on puisse parler d'utilité publique[34]. La tâche est donc laissée aux législateurs, fédéral et fédérés, d'en préciser le contenu[35]. La Cour constitutionnelle leur laisse une grande marge d'appréciation pour ce faire, pour autant que leur jugement ne soit pas manifestement dépourvu de base raisonnable[36]. La Cour consent qu'il s'agit d'une notion faisant l'objet d'une interprétation large par le législateur[37] et, jusqu'à ce jour, elle n'a d'ailleurs jamais sanctionné une disposition législative en ce que le but recherché ne relève pas de l'utilité publique[38].

De plus, l'utilité publique est évolutive[39] ; elle doit être estimée à la lumière de la dynamique économique et sociale du moment présent[40]. Cela a d'ailleurs abouti à une extension continue du concept[41].

La C.E.D.H. laisse également une certaine liberté aux Etats quant à la détermination de ce qui est, à leurs yeux, une cause d'utilité publique, notion « ample par nature » [42], et ce dans la limite de ce qui est manifestement raisonnable[43]. Elle admet que « grâce à une

---

[33] S. VERBIST, « Kroniek van het onteigeningsrecht (2000-2005), *T.B.O.*, 2006, p. 28, n° 15 ; E. CAUSIN, « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis*.1.2. – 8.

[34] S. VERBIST, « Kroniek van het onteigeningsrecht (2000-2005), *T.B.O.*, 2006, p. 28, n° 15

[35] J. VAN DER MEEREN, « De onteigeningsmachtiging en de samenstelling van het administratief dossier. Een praktische benadering », *in* : R. PALMANS, J. GHYSELS, K. WAUTERS (eds.), *Grondverwerving en onteigening door lokale besturen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 12.

[36] C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.17. ; C.C., 3 septembre 2008, n° 173/2008, B.10. : « La notion d'« intérêt général » est une notion large qui, lorsque l'autorité publique l'invoque pour justifier une ingérence dans le droit de propriété, requiert un examen approfondi des facteurs politiques, économiques et sociaux. Etant donné qu'il faut considérer que le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation pour mener une politique économique et sociale, la Cour doit respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'utilité publique ou de l'intérêt général, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable ».

[37] C.C., 8 décembre 2011, n° 186/2011, B.10.2. ; C.C., 25 octobre 2012, n° 129/2012, B.4.2. ; M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 215.

[38] F. KRENC, B. RENAULD, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *in* : D., RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 40.

[39] E. LONCKE, « Onteigening : begrip en voorwaarden », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortijk-Heule, UGA, 2012, p. 35 ; Bruxelles, 23 mars 2015, *T.B.O.*, 2015, p. 269.

[40] T. DE WAELE, « Het algemeen nut als voorwaarde tot onteigening : hoe rekbaar is de elastiek? », *A.J.T.*, 1999-2000, p. 747. *Voy. e.a.* C.C., 31 mai 2012, n° 71/2012, B.9.4. : « La notion d'« intérêt général » est une notion large qui requiert un examen approfondi des facteurs politiques, économiques et sociaux, lorsque l'autorité publique l'invoque pour justifier une ingérence dans le droit de propriété ».

[41] A. DAL, « L'extension de la notion d'utilité publique en matière d'expropriation », *J.L.M.B.*, 1999, p. 843.

[42] *Voy. e.a.* C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46 ; C.E.D.H., *Hentrich c. France*, 22 septembre 1994, § 39 ; C.E.D.H., *Ex-roi de Grèce c. Grèce*, 23 novembre 2000, § 87 ; C.E.D.H., *Bäck c. Finlande*, 20 octobre 2004, § 53.

[43] B. STERN, « Le droit de propriété, l'expropriation et la nationalisation dans la Convention européenne des droits de l'homme », *D.P.C.I.*, 1991, n° 3, p. 423 : « (…) il n'existe pas de conception du droit de propriété suffisamment autonome au niveau européen pour autoriser autre chose qu'un *contrôle à la marge*. Les Etats restent largement souverains dans l'établissement de leurs politiques économiques et sociales, même lorsqu'elles aboutissent à des privations de biens privés. La Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits

connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique (…) ; dans le système de protection créé par la Convention, il leur échoit par conséquent de se prononcer les premières tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public justifiant des privations de propriété que sur les mesures à prendre pour le résoudre »[44]. Par conséquent, les autorités nationales disposent d'une certaine marge d'appréciation[45].

Il n'est pas indispensable que l'expropriation se réalise dans l'intérêt de tous, l'intérêt d'une bonne moyenne suffit[46]. La réalisation du projet d'expropriation peut même favoriser des intérêts *privés* pour autant que des intérêts *publics* soient également en jeu[47] et qu'ils prévalent. En d'autres mots, l'expropriation doit principalement avoir en vue la réalisation de l'intérêt général[48]. Et, donc, les cours et tribunaux condamnent fermement les expropriations réalisées avec l'unique dessein de rencontrer des intérêts particuliers. En effet, dans ce cas,

---

de l'homme a été interprétée par la Commission et la Cour comme ne permettant de censurer les Etats que s'ils franchissent une ligne rouge. Mais celle-ci s'apparente quelque peu à la ligne d'horizon ».

[44] C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46. Cette vision de l'utilité publique perçue comme un concept propre à chaque Etat se retrouvait déjà dans l'esprit du Président français GEORGES POMPIDOU qui a indiqué que « Seul l'Etat, par les organes constitutionnels que la nation lui a elle-même directement donnés peut avoir de l'intérêt général une vision complète et désintéressée » (discours prononcé devant le Conseil d'Etat français le 28 avril 1970 ; D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Paris, LGDJ, 1977, p. 19).

[45] H. C. YOUROW, *The margin of appreciation doctrine in the dynamics of European human rights jurisprudence*, Londres/La Haye/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 13 : « The national margin of appreciation or discretion can be defined in the European Human Rights Convention context as (…) the latitude of deference or error which the Strasbourg organs will allow to national legislative, executive, administrative and judicial bodies before it is prepared to declare a national derogation from the Convention, or restriction or limitation upon a right guaranteed by the Convention, to constitute a violation of one of the Convention's substantive guaranties ».

[46] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 209. Ainsi, dans une jurisprudence constante, la C.E.D.H. indique qu'une privation de propriété opérée dans le cadre d'une politique légitime peut poursuivre valablement une utilité publique même si la collectivité dans son ensemble ne retire pas un profit direct de l'expropriation (*voy. e.a.* C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 45 ; C.E.D.H., *Allard c. Suède*, 24 septembre 2003, § 52).

[47] M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », *in* : M. VERDUSSEN, N. BLONDED, *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 803 ; J. VAN DER MEEREN, « De onteigeningsmachtiging en de samenstelling van het administratief dossier. Een praktische benadering », *in* : R. PALMANS, J. GHYSELS, K. WAUTERS (eds.), *Grondverwerving en onteigening door lokale besturen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 13 ; E. VANDER PEYPEN, « De onteigeningsmachtiging », *in* : J. GHYSELS, R. PALMANS (eds.), *Onteigeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 47 ; S. VERBIST, *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 158. Par exemple, dans un jugement du Tribunal de première instance de Charleroi, il a été admis que l'utilité publique du projet d'expropriation peut résulter de l'avantage qu'une entreprise privée offre à la communauté (Civ. Charleroi, 10 mars 1988, *J.L.M.B.*, 1989, p. 308). Le Conseil d'Etat a également repris ce raisonnement notamment lors de l'arrêt n° 214.211 du 28 juin 2011.

[48] E. LONCKE, « Onteigening : begrip en voorwaarden », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortijk-Heule, UGA, 2012, p. 38. *Voy. e.a.* Bruxelles, 24 février 2009, *Res. Jur. Imm.*, 2010, p. 37.

l'administration commet un détournement de pouvoir[49]. Notamment, le juge de paix de Tournai a considéré que l'expropriation en vue de la construction de terrains de football ne poursuit aucune utilité publique[50].

Ainsi, comme l'indiquent MICHEL PAQUES et CECILE VERCHEVAL, il appert que « l'utilité publique constitue une notion aux multiples facettes »[51].

II. L'exigence des « cas » d'expropriation prévus par la loi

1) Présentation

Lors de l'adoption de l'article 16 de la Constitution, le constituant originaire a distingué deux conditions de fond : le « cas » établi par la loi et la « cause » d'utilité publique[52]. D'une part, l'autorité expropriante doit attester que le cas nécessitant l'expropriation est prévu par un texte législatif et, d'autre part, elle doit démontrer que la privation forcée du droit de propriété poursuit un but d'utilité publique[53]. Malgré la distinction de principe entre ces deux exigences, elles sont fortement liées.

---

[49] M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », *in* : M. VERDUSSEN, N. BLONDED, *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 803 ; E. LONCKE, *op. cit.*, p. 37. *Voy. e.a.* J.P. Huy, 13 novembre 2000, *C.D.P.K.*, 2001, p. 208 ; J.P. Zottegem, 6 mars 2008, *T. Vred.*, 2008, p. 405 ; J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1541: « (…) Il demeure qu'en l'espèce, l'acquisition par voie d'expropriation d'un ensemble de garages privés situés en sous-sol, ne nécessitant aucun réaménagement, aucune réhabilitation paysagère et environnementale, pas plus qu'un assainissement quelconque, n'a d'autre objet que le transfert de propriétaires privés à un propriétaire public en vue de la cession ultérieure à un autre propriétaire privé, ce sans que cet ensemble cesse d'être affecté à un usage privatif. (…) Partant, l'utilité publique de l'expropriation en litige n'est pas démontrée ».

[50] J.P. Tournai, 15 février 2006, *Rev. dr. rur.*, 2006, p. 159. Aussi, le juge de paix de Huy a déclaré que « Le recours, grâce à la complicité d'une autorité publique, à une procédure d'expropriation qui était inaccessible à une compagnie privée, seule bénéficiaire, et qui donne une solution plus rapide, plus sûre et moins onéreuse qu'une cession amiable, viole l'article 16 de la Constitution » (J.P. Huy, 13 novembre 2000, *C.D.P.K.*, 2001, p. 208).

[51] M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 802 ; F. KRENC, B. RENAULD, *op. cit.*, p. 40.

[52] E. CAUSIN, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthémis, 2011, p. 77 ; D. RENDERS, « Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas établis par un acte législatif », *J.J.P.*, 2006, p. 163 citant le rapport de J. HOEFFLER précédant l'arrêt du Conseil d'Etat n° 16.159 du 6 décembre 1973 (*R.J.D.A.*, 1974, p. 117) : « 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 part, aussi la définition légale des circonstances dans lesquelles l'expropriation peut être décrétée" ».

[53] S. VERBIST, « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, p. 26 ; D. DEOM, « Les causes particulières d'expropriation », *in* : G. BENOIT, J. SAMBON, P. JADOUL (eds.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 83 : « L'article 11 de la Constitution est de ces textes dont, aux yeux du lecteur naïf, le sens est limpide et l'interprétation aisée. (…) Dans cette perspective,

Par conséquent, dans ce deuxième point, nous abordons la condition de légalité en parallèle avec celle d'utilité publique car nous allons apercevoir que la réunion de ces deux exigences permet d'accroître la protection du droit du propriétaire vis-à-vis de l'action de l'autorité publique. En requérant une consécration législative expresse, le constituant s'est, en effet, méfié du pouvoir discrétionnaire de l'administration[54].

Par le mot « loi », l'article 16 de la Constitution ne vise pas exclusivement l'œuvre du législateur fédéral. En 1831, le constituant originaire n'a, bien entendu, envisagé que ce législateur, mais cela a été élargi par l'adoption de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises[55]. Ces dispositions permettent, à présent, aux Communautés et Régions de déterminer également, par décret ou ordonnance, les « cas » dans lesquels l'autorité administrative peut réaliser une expropriation publique[56]. Dans son arrêt n° 115/2004, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs indiqué : « En utilisant les termes « par la loi » dans l'article 16 de la Constitution, article dont le contenu est demeuré inchangé depuis 1831, le Constituant a uniquement voulu exclure la compétence du pouvoir exécutif, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la compétence d'établir les cas et modalités d'expropriation »[57].

De nombreuses lois et de nombreux décrets prévoient ces « cas » d'expropriation et habilitent ainsi les autorités administratives à réaliser une expropriation publique. A titre d'illustrations, nous pouvons citer la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, l'article 58 du CWATUPE visant la réalisation des prescriptions des plans de secteur ou communaux d'aménagement[58], l'article 181 du CWATUPE concernant notamment les sites

---

l'expropriation devrait toujours être autorisée en son principe par une loi, qui déterminerait dans quels cas l'expropriation est permise. L'existence d'une telle habilitation législative ne dispenserait en rien du respect des deux autres conditions : l'existence d'une finalité d'utilité publique, et le respect de la procédure légale établie ».

[54] S. VAES, « Een overzicht van het wettelijk kader voor onteigening in België », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortrijk-Heule, UGA, 2012, p. 13.

[55] E. LONCKE, « Onteigening : begrip en voorwaarden », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortijk-Heule, UGA, 2012, p. 42. Comme illustrations, *voy. e.a.* C.E, 12 mai 2009, n° 193.234 et C.E., 4 octobre 2010, n° 207.841.

[56] Civ. Bruxelles, 8 février 2012, *J.T.*, 2013, p. 270.

[57] C.C., 30 juin 2004, n° 115/2004, B.3.2.

[58] *Voy.* L. DEHIN, « L'article 58 du CWATUPE », *C.W.A.T.*, Suppl. 6, décembre 1998, pp. 39-43.

d'activité économique désaffectés[59], l'article 10, §3, du décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, l'article 2.4.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire[60] sur la réalisation des plans d'exécution spatiaux[61].

2) Les liens entre le « cas » d'expropriation et la « cause » d'utilité publique

a. Introduction

Lorsque l'on s'attaque à l'examen de la condition d'utilité publique et, plus précisément, au contrôle qui va être opéré par les cours et tribunaux, il est intéressant de se pencher sur l'exigence de légalité.

En effet, nous allons voir que lorsque l'autorité expropriante désire réaliser une expropriation et qu'elle indique se trouver dans une hypothèse prévue par une loi, en découle une présomption que le « cas » rencontré poursuit un but d'utilité publique. Le cœur du rapport entre les deux conditions de fond de l'expropriation se trouve à cet endroit précis.

La présomption d'utilité publique ne signifie toutefois pas que l'on fasse l'impasse sur un contrôle juridictionnel car, nous le verrons, elle est *réfragable*[62]. Ainsi, les conditions de légalité et d'utilité publique sont certes distinctes mais complémentaires : pour pouvoir justifier concrètement d'une utilité publique, le cas d'expropriation doit, au préalable, avoir été fixé dans une loi[63].

---

[59] *Voy.* M. PÂQUES, N. VAN DAMME, « Expropriation et valeur des sites d'activité économique désaffectés », *J.L.M.B.*, 2001/28, p. 1221. Pour une illustration en jurisprudence, *voy.* J.P. Châtelet, 2 février 2010, *T.B.O.*, 2010, p. 341.

[60] Concernant cette disposition, la Cour constitutionnelle reconnaît que la notion d'utilité publique y fait l'objet d'une interprétation particulièrement large (arrêts n° 186/2011 et n° 129/2012).

[61] Pour d'autres exemples, *voy. e.a.* M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, « La cause d'utilité publique », *in* : D. RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 224-226 ; P. LEWALLE, « L'expropriation pour cause d'utilité publique », *in* : P. LECOCQ, P. LEWALLE (dirs.), *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 28 ; S. VAES, « Een overzicht van het wettelijk kader voor onteigening in België », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortrijk-Heule, UGA, 2012, pp. 14 - 20.

[62] T. DE WAELE, « Het algemeen nut als voorwaarde tot onteigening : hoe rekbaar is de elastiek? », *A.J.T.*, 1999-2000, p. 748; J.P. Saint-Joost-ten-Node, 2 avril 1996, *Amén.*, 1996, p. 182 ; J.P. Châtelet, 2 février 2010, *T.B.O*, 2010, p. 344 ; J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1541.

[63] Sous réserve de ce que nous verrons *infra* avec la théorie jurisprudentielle de l'usage public.

b. Interstice : l'évolution du contrôle juridictionnel des cours et tribunaux en matière d'expropriation

Avant d'observer la façon dont les juridictions ont contrôlé l'exigence de légalité de la procédure d'expropriation ainsi que l'utilité publique présumée, nous allons brièvement revenir sur l'évolution de la compétence des juridictions en matière d'expropriation.

Du coté des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, dans un premier temps, ils limitaient leur examen à la légalité *externe* des arrêtés d'expropriation[64], considérant notamment que l'appréciation de la condition de l'utilité publique relevait de l'unique pouvoir discrétionnaire des autorités administratives[65]. Par conséquent, la protection du droit de propriété des individus était quelque peu délaissée.

Début des années 1950, cette conception a été remise en cause sur le fondement de l'article 159 de la Constitution[66]. Cette disposition impose aux cours et tribunaux d'écarter, dans les litiges portés devant eux, les actes administratifs qui s'avèrent irréguliers, sans distinguer l'étendue du pouvoir octroyé. Le constituant a donc confié aux juridictions judiciaires un contrôle global de légalité, sans différencier la légalité interne[67] de la légalité externe de l'acte[68]. Partant, sur la base du principe général de droit « *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* », la jurisprudence judiciaire a, peu à peu, reconnu une compétence élargie des cours et tribunaux portant sur les deux facettes de la légalité des arrêtés d'expropriation[69]. Ils se sont vus notamment dotés du pouvoir de vérifier la condition d'utilité

---

[64] L'examen de la légalité externe comprend une appréciation de la compétence de l'auteur de l'acte, du respect des règles de forme et des conditions de procédure (P. BOUVIER, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 125).

[65] D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *in* : G. BENOIT, J. SAMBON, P. JADOUL (dirs.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 55 ; CH. HUBERLANT, « Le contrôle judiciaire des expropriations pour cause d'utilité publique. Jusqu'où s'étend-il ? A-t-il un caractère exclusif ? », *R.C.J.B.*, 1973, p. 442. *Voy. e.a.* Cass., 15 février 1878, *Pas*., 1878, I, p. 128 ; Cass., 19 décembre 1901, *Pas.*, 1902, I, p. 80 ; Cass., 29 avril 1920, *Pas*., 1920, I, p. 127 ; Cass., 30 mars 1933, *Pas*., 1933, I, p. 185.

[66] Avant la coordination de la Constitution en 1994, il s'agissait de l'article 107. C. CAMBIER, « Le pouvoir discrétionnaire et le contrôle de la légalité », *J.T.*, 1952, p. 651 ; C. CAMBIER, « Le contrôle de la légalité interne des actes de l'administration », *J.T.*, 1955, p. 50.

[67] La légalité interne comprend l'objet de l'acte, les motifs de fait et de droit sur lesquels repose l'acte ainsi que la finalité de l'acte (P. BOUVIER, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 125).

[68] G. VANHOORCK, « Het oogmerk van algemeen nut en de voorafgaande en billijke schadeloosstelling bij de onteigening », *C.D.P.K.*, 2007, p. 40.

[69] *Voy. e.a.* Civ. Gand, 21 juin 1957, *R.C.J.B.*, 1964, p. 57 ; J.P. Ekeren, 7 juillet 1959, *R.W.*, 1959-1960, col. 1282 ; Cass., 3 mars 1972, *Pas.*, 1972, I, p. 601 : « Attendu qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, la compétence ainsi attribuée aux tribunaux de l'ordre judiciaire ne se limite pas au contrôle de la légalité externe, mais comprend aussi celui de la légalité interne, et s'étend donc à la vérification de l'existence d'un excès ou d'un détournement de pouvoir ». Récemment, de nombreuses décisions rappellent la compétence des juridictions

publique en analysant les motifs de l'acte attaqué, et ce d'office car il s'agit d'une matière relevant de l'ordre public[70]. Ainsi, les intérêts des propriétaires de biens expropriés ont été pris en compte d'une façon plus significative par les juridictions judiciaires.

En ce qui concerne le Conseil d'Etat, il s'est initialement vu confier la compétence de vérifier exclusivement la légalité *interne* des arrêtés d'expropriation. Par conséquent, il pouvait prendre en considération les intérêts des personnes expropriées. Toutefois, la Haute juridiction administrative n'exerçait guère un contrôle strict de sorte que l'administration conservait un pouvoir d'appréciation étendu[71].

Ultérieurement, un revirement a été opéré lorsque les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire se sont reconnus compétents pour contrôler tant la légalité externe que la légalité interne des arrêtés d'expropriation. Il a été admis que, finalement, le Conseil d'Etat ne doit plus examiner ces questions qui sortent donc de sa compétence[72]. Une seule réserve a subsisté : les individus qui ne sont ni les personnes expropriées, ni les tiers intéressés[73], mais qui ont des intérêts potentiellement lésés par la procédure d'expropriation[74]. Ils peuvent continuer d'agir devant le Conseil d'Etat car ils n'ont pas la qualité requise pour lancer une procédure en contestation de la légalité de l'arrêté d'expropriation devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire[75].

Cette différence de traitement entre, d'une part, les propriétaires de biens expropriés et les tiers intéressés et, d'autre part, les autres tiers, a été validée par la Cour constitutionnelle qui a jugé que les dispositions de la loi du 26 juillet 1962 en cause n'excluent nullement que les propriétaires et les tiers intéressés entreprennent la légalité d'un arrêté d'expropriation en

---

pour ce double contrôle de légalité : *voy. e.a.* Civ. Bruxelles, 8 février 2012, *J.T.*, 2013 p. 270 ; J.P. Westerlo, 4 juin 2012, *R.W.*, 2013-14, p. 432 ; Civ. Bruxelles, 27 septembre 2013, *J.T.*, 2013, p. 835 ; J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1541 ; Bruxelles, 23 mars 2015, *T.B.O.*, 2015, p. 269.

[70] C.E., 20 novembre 1997, n° 69.713.

[71] A notre connaissance, il a été admis, à chaque fois, que l'autorité expropriante n'avait pas dépassé son pouvoir d'appréciation en ce que l'utilité publique était présente et pleinement justifiée. *Voy. e.a.* C.E., 19 janvier 1951, n° 687 ; C.E., 19 janvier 1951, n° 688.

[72] Cela a été affirmé par le Conseil d'Etat lui-même dans son 27 février 1962, n° 9.213, *J.T.*, 1962, p. 437. Ensuite, la Cour de cassation a également reconnu l'incompétence de la Haute juridiction administrative concernant les contrôles de légalité interne et de légalité externe de l'arrêté d'expropriation dans son arrêt du 3 mars 1972, *Pas.*, 1972, I, p. 601 : « Tant la loi du 17 avril 1835 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique que la loi du 26 juillet 1962 relative aux expropriations pour cause d'utilité publique et aux concessions en vue de la construction des autoroutes ont exclu la compétence du Conseil d'Etat et de toute juridiction autre que les cours et tribunaux la mission de vérifier si les formalités prescrites par la loi ont été accomplies ». *Voy.* également A. DAL, « Notes complémentaires succinctes relatives au contrôle de légalité des arrêtés d'expropriation pour cause d'utilité publique », *J.L.M.B.*, 1989, p. 312.

[73] Au sens de l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962.

[74] L'exemple le plus évident est celui des voisins du fonds exproprié.

[75] Cass., 9 mars 1962, *Pas.*, 1962, I, p. 775 ; C.E., 18 juin 1968, n° 13.032, avec avis de M. HOEFFLER, *R.J.D.A.*, 1969, p. 173.

introduisant un recours en annulation devant le Conseil d'Etat *avant que la procédure judiciaire ne soit engagée*. Et, le fait que cela ne soit plus possible une fois que cette procédure a été lancée n'engendre aucune discrimination dès lors que les cours et tribunaux vérifient la légalité interne et externe des arrêtés d'expropriation ; les procédures offertes organisent ainsi un contrôle de légalité équivalent.

c. Contrôle de la légalité et de l'utilité publique de l'expropriation

En liant les deux exigences de fond requises par l'article 16 de la Constitution, nous apercevons que l'autorité expropriante doit adopter un raisonnement en deux étapes. Premièrement, elle doit fonder son expropriation sur une hypothèse abstraite visée dans un texte législatif. Deuxièmement, elle doit prouver que le cas est bien rencontré et qu'il conduit à la réalisation d'un objectif d'utilité publique *in concreto*[76]. STIJN VERBIST synthétise cet impératif en indiquant que : « Er bestaat echter geen enkele wettelijke basis om te veronderstellen dat de aanwezigheid van een wettelijke bepaling die de mogelijkheid van onteigening voorziet de overheid zou ontslaan het algemeen nut te motiveren. De algemene wettelijke *mogelijkheid* tot onteigening impliceert vanzelfsprekend nog geen concrete *noodzaak* tot onteigening »[77]. Nous aurons l'occasion de revenir sur l'exigence de *nécessité* dans la troisième partie de ce travail consacrée au principe de proportionnalité dans la procédure d'expropriation.

Dans ce cadre, la motivation de l'arrêté d'expropriation revêt une grande importance. Cette exigence repose tant sur un principe général de droit[78] que sur la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. L'arrêté d'expropriation est

---

[76] S. VERBIST, « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, p. 10 et p. 29 ; E. CAUSIN, « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis*.1.2. – 4 ; E. LONCKE, « Onteigening : begrip en voorwaarden », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortijk-Heule, UGA, 2012, p. 42. Comme illustrations, *voy. e.a.* C.E, 12 mai 2009, n° 193.234 et C.E., 4 octobre 2010, n° 207.841. Dans la jurisprudence judiciaire, l'exigence d'une démonstration concrète du but d'utilité publique a encore été rappelée récemment. *Voy. e.a.* J.P. Molenbeek, 30 avril 2013, *J.T.*, 2013, p. 836 : « Dans ce contexte, le contrôle du juge judiciaire est intégral, il doit effectivement vérifier si la déclaration concrète du cas d'utilité publique correspond bien à la définition abstraite de l'utilité publique qu'il a établie » ; J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1548 : « S'il est vrai, (…), que l'inscription d'une affectation au plan d'aménagement du territoire et de l'urbanisme fait naître une présomption d'utilité publique, il est généralement admis que celle-ci est réfragable et que le juge conserve son pouvoir de contrôle ».

[77] S. VERBIST, « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, p. 29.

[78] C.E., 22 janvier 2015, n° 229.948 : « Considérant qu'un principe général de droit exige que les actes administratifs unilatéraux reposent sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles ; que les motifs de droit et de fait qui justifient la décision doivent se dégager du dossier administratif ; que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des erreurs de fait ».

considéré comme un acte administratif unilatéral à portée individuelle ; il doit donc reposer sur des motifs de droit et des motifs de fait ayant mené l'administration à prendre la décision d'exproprier[79]. Ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles en droit[80]. Le défaut de motivation formelle de l'arrêté d'expropriation conduit à son irrégularité et, par voie de conséquence, à l'illégalité de la procédure d'expropriation poursuivie sur son fondement[81]. Le juge pourra exercer son contrôle sur la base de cet arrêté afin de vérifier que le « cas » d'expropriation visé n'est pas un prétexte et que la privation de propriété poursuit bel et bien un but d'utilité publique. Si l'autorité expropriante ne parvient pas à justifier la relation entre l'expropriation et l'intérêt général, la présomption d'utilité publique sera renversée[82].

Le contrôle juridictionnel est essentiel pour le propriétaire car le juge va se positionner en garant de ses intérêts afin d'analyser si l'autorité administrative n'a pas outrepassé le cadre de ses compétences. Le droit de propriété est un droit fondamental ; il n'est dès lors pas souhaitable que la puissance publique utilise sa marge de manœuvre sans la moindre limite. Donc, le fait que l'utilité publique ne puisse exister sans que le « cas » d'expropriation n'ait été prévu préalablement par une loi[83] a pour conséquence que le contrôle du juge est renforcé, et le droit de propriété consolidé.

Il ne faut cependant point perdre de vue que le principe est que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire[84], essentiel à la concrétisation de ses prérogatives[85], et justifié par la théorie de la séparation des fonctions. Effectivement, la division de la puissance

---

[79] O. WÉRY, « L'expropriation pour cause d'utilité publique : chronique de jurisprudence (2000-2014) », *J.T.*, 2014, p. 775. Dans la jurisprudence, *voy. e.a.* J.P. Tournai, 27 septembre 2000, *J.L.M.B.*, 2001, p. 616 ; J.P. Willebroek, 16 septembre 2004, *R.W.*, 2006, p. 614 ; J.P. Châtelet, 2 février 2010, *T.B.O.*, 2010, p. 341 et suivantes : « L'obligation de motivation formelle est donc rigoureuse : doit être déclaré illégal, l'acte administratif à portée individuelle dont les motifs exprimés ne sont pas suffisamment détaillés en fait et en droit ou ne laissent pas apparaître le raisonnement de l'autorité dans tous ses éléments. (…) En matière d'expropriation, l'obligation de motivation formelle est satisfaite si les éléments de droit et de fait exprimés dans l'acte, ainsi que le raisonnement suivi dans celui-ci, permettent au défendeur en expropriation, comme le veut la loi, d'exposer en une fois, dès l'audience d'introduction, l'ensemble des moyens de fait et de droit relatifs à l'illégalité de l'expropriation. (…) Le contrôle juridictionnel de la preuve est d'autant plus justifié et important que le contrôle de la preuve est ce qui empêche de voir les décisions d'opportunité dégénérer en décisions arbitraires ».

[80] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 230.

[81] D. RENDERS, S. BEN MESSAOUD, S. GANTY, « Les acteurs de l'expropriation », *in* : D. RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 127 ; Civ. Tongres, 22 octobre 2007, *Limb. Rechtsl.*, 2008, p. 224.

[82] *Voy.* M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 232, qui illustrent ceci notamment par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 217.209 du 12 janvier 2012 en matière de servitude d'utilité publique.

[83] Sous réserve de ce que nous verrons *infra* avec la théorie de l'usage public.

[84] P. LEWALLE, L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 1067, n°608 : la compétence est discrétionnaire lorsque « l'administration a le choix entre une gamme plus ou moins étendue de décisions, également régulières ».

[85] R. BONNARD, « Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives », *R.D.P.*, 1925, p. 365.

de l'Etat est un précepte indispensable dans une société démocratique. Cette idée est apparue dans les écrits de THOMAS HOBBES et de JOHN LOCK au XVIIe siècle avant d'être concrétisée par MONTESQUIEU au XVIIIe siècle. Ce dernier est le premier à avoir avancé l'existence des trois pouvoirs distincts tels que nous les connaissons aujourd'hui : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire[86].

Comme l'écrit DOMINIQUE LAGASSE, « la fonction d'administrer ne saurait en effet se concevoir sans un réel pouvoir d'appréciation de l'opportunité de son action ou de son inaction ainsi que des modalités de celles-ci »[87]. Lorsque plusieurs choix s'offrent à elle, l'administration est dotée de la compétence d'adopter la décision qui lui semble au mieux correspondre aux exigences de l'intérêt public[88]. Cela lui permet d'opérer un choix de nature politique en fonction de sa propre appréciation des circonstances de l'espèce et du but d'intérêt général[89]. Par conséquent, il n'appartient pas aux juges judiciaires ou administratifs de décider, *proprio motu*, ce que commande l'utilité publique[90].

Assurément, les autorités ne disposent pas d'un pouvoir illimité ; ce dernier doit toujours être exercé dans le respect des dispositions législatives[91]. De plus, le juge est compétent pour vérifier si le choix de l'administration s'apparente à une décision raisonnable[92] qui ne limite pas excessivement les droits des particuliers au profit de l'intérêt dit général[93]. Tel que l'indique ERIC CAUSIN, « le pouvoir discrétionnaire est un moyen pour atteindre le but visé par la loi ; il n'est pas une fin en soi, c'est un expédient »[94].

---

[86] Pour un aperçu détaillé de l'évolution de la notion de séparation des pouvoirs, *voy*. CH. BEHRENDT, F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 149-189.

[87] D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *in* : G. BENOIT, J. SAMBON, P. JADOUL (dirs.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 51.

[88] *Ibid.*, p. 52.

[89] Cass., 24 mars 2014, *Pas.*, 2014, p. 258 ; Y. MOSSOUX, « Les principes du raisonnable et de proportionnalité », *in* : P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, F. TULKENS (dirs.), *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthémis, 2015, p. 51.

[90] E. CAUSIN, « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis*.1.3. – 4. Dans son arrêt n° 40.094 du 13 août 1992, le Conseil d'Etat a jugé qu'il ne lui incombe pas « de se substituer à l'autorité administrative compétente pour apprécier si l'intérêt général requiert ou non la prise de possession immédiate du terrain à exproprier ». Dans la jurisprudence judiciaire, *voy. e.a.* J.P. Willebroek, 16 septembre 2004, *R.W.*, 2006, p. 614.

[91] Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 52.

[92] C.E., 14 novembre 1978, n° 19.244 ; C.E., 14 juin 1994, n° 47.942 et n° 47.943.

[93] Pour la possibilité d'examiner la proportionnalité de la mesure, cf. *infra*. A titre d'illustration, prenons un arrêt rendu par le Tribunal civil de Liège (5e chambre) le 28 mars 2002 (*J.L.M.B.*, 2002, p. 1107). Il s'agissait d'un terrain ayant fait l'objet d'une prévision d'expropriation durant de nombreuses années, sans que l'expropriation ne soit jamais concrétisée. Le juge civil a indiqué que « si les autorités publiques disposent d'une compétence discrétionnaire pour décider de l'opportunité d'une expropriation et ne sont tenues par aucun délai pour la mettre

Le contrôle juridictionnel s'opérera, dès lors, dans ce cadre et est qualifié de « marginal »[95]. Le juge ne pourra guère s'immiscer dans la sphère de l'opportunité de l'expropriation[96] mais sera tout de même amené à se pencher sur l'existence de faits réels qui démontrent la nécessité de procéder à la privation de propriété en question[97]. Il devra examiner si « la déclaration concrète du cas d'utilité publique correspond bien à la définition abstraite de l'utilité publique qu'il a établie »[98], s'il n'y a pas eu d'erreur manifeste d'appréciation[99].

3) La théorie de l'usage public

Alors que les principes examinés jusqu'à présent paraissent opérer un juste compromis entre le pouvoir discrétionnaire de l'administration et le respect de la protection du droit de propriété des individus, une théorie jurisprudentielle est venue bousculer cette eurythmie. Il s'agit de la théorie de l'*usage public*.

Revenons sur les circonstances qui ont donné naissance à cette doctrine. Début des années 1970, la ville de Mons connaît une densité croissante de circulation automobile ainsi que des difficultés de stationnement. Les autorités compétentes décident alors d'entreprendre la réalisation d'un parking souterrain à plusieurs niveaux, ce qui conduit à l'expropriation de divers immeubles. La gestion du futur parking est confiée à une société privée qui se voit

---

en œuvre, elles ne peuvent abuser de ce droit d'opportunité pour geler l'usage normal de la propriété pendant une durée excédant le délai nécessaire à l'étude de faisabilité des travaux envisagés ». Le tribunal a conclu à la violation de l'article 1P1 et a ajouté que celle-ci est constitutive d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

[94] E. CAUSIN, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthémis, 2011, p. 83.

[95] E. LONCKE, « Onteigening : begrip en voorwaarden », *in* : E. LONCKE (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortijk-Heule, UGA, 2012, p. 45. *Voy. e.a.* C.E., 1er mars 2007, n° 168.372 ; C.E., 22 mars 2007, n° 169.307 ; M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », *in* : M. VERDUSSEN, N. BLONDED, *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 802.

[96] I. COOREMAN, PH. WINDERICKX, « Onteigening Aiseau », *T.B.O.*, 2010, p. 346.

[97] Il convient de vérifier l'existence des faits, leur qualification ainsi que leur appréciation une fois qu'ils ont été correctement qualifiés (M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 233). Sur cette question de nécessité de l'expropriation, cf. *infra*.

[98] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 234. *Voy.* C.E., 13 septembre 2001, n° 98.841 ; C.E., 25 novembre 2005, n° 151.748

[99] Dans la jurisprudence judiciaire, *voy. e.a.* J.P. Charleroi, 7 juillet 2003, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1550 ; J.P. Herstal, 2 janvier 2004, *J.P.P.*, 2006, p. 149. Dans la jurisprudence administrative, *voy. e.a.* C.E., 23 février 1999, n° 78.918, *Amén.*, 1999, p. 212 ; C.E., 25 novembre 2005, n° 151.748. Il est de jurisprudence constante que « l'erreur manifeste d'appréciation que le Conseil d'Etat peut censurer est celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise » (*voy. e.a.* C.E., 22 juin 2011, n° 214.043 ; C.E., 11 mai 2012, n° 219.330 ; C.E., 19 décembre 2014, n° 229.637).

concéder un bail emphytéotique. Madame Liebin et Monsieur Baudry, voisins des immeubles expropriés, attaquent les arrêtés d'expropriation devant le Conseil d'Etat, arguant une violation de l'article 16 de la Constitution pour défaut d'utilité publique.

L'innovation va émerger du rapport du Premier auditeur au Conseil d'Etat JACQUES HOEFFLER[100] qui va opérer une distinction entre deux catégories d'expropriation en fonction de l'*usage public* qui est fait ou non du bien exproprié[101]. D'une part, il indique qu'il existe des cas d'expropriation dans lesquels les travaux envisagés sont, précisément, d'usage public[102] et pour lesquels la constatation de l'utilité publique dans l'arrêté d'expropriation suffit à légitimer la privation de propriété[103]. Une habilitation légale expresse n'est, dès lors, pas nécessaire. Il s'agit d'une *utilité publique pure*[104], présumée par l'usage public. D'autre part, il y a des circonstances dans lesquelles l'expropriation est justifiée par un usage autre que public. L'utilité du projet peut alors être qualifiée d'*utilité privée d'intérêt public*. L'article 16 de la Constitution est respecté même si le bien est destiné à un usage privatif et profite à un particulier[105], pour autant qu'une habilitation légale expresse existe[106]. Il suffit qu'un intérêt public précis soit en cause[107]. Ainsi, pour tout nouveau cas d'utilité publique, une intervention législative est obligatoire, à défaut de laquelle l'arrêté d'expropriation est illégal[108].

La question se pose alors de savoir quels sont réellement ces cas d'utilité privée d'intérêt public qui sont admis sans que l'expropriation poursuive un usage public. La jurisprudence considère qu'il s'agit de la satisfaction de besoins éprouvés par des personnes

---

[100] *R.J.D.A.*, 1994, p. 115.
[101] D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 61.
[102] « 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, pour la voirie » (Rapport J. HOEFFLER, *R.J.D.A.*, 1974, p. 120).
[103] *Voy.* J.P. Herstal, 2 janvier 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 313 : « L'expropriation qui tend à mettre un terrain à la disposition d'un port, en vue d'y installer une plate-forme multimodale, a pour but d'affecter un bien à l'usage du public. Elle ne doit, dès lors, pas être précédée d'un décret qui consacrerait son utilité publique ».
[104] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 211.
[105] *Voy. e.a.* C.E., 6 décembre 2013, n° 225.735 ; Bruxelles, 24 février 2009, *Res. jur. imm.*, 2010, liv. 1, p. 37. Par contre, l'autorité expropriante ne peut pas exproprier un bien avec la seule intention de favoriser des intérêts strictement privés car elle commettrait un détournement de pouvoir (Liège, 27 mai 1998, *J.L.M.B.*, 1999, p. 855 ; J.P. Huy, 13 novembre 2000, *C.D.P.K.*, 2001, p. 208).
[106] Dans son rapport, J. HOEFFLER indique : « En pareil cas, toutefois, l'utilité publique ne découle pas de la nature même de l'opération : elle résulte de conceptions liées au progrès de l'organisation de la société dont seul le législateur peut connaître la validité, définir l'orientation et délimiter le champ d'application » (*R.J.D.A.*, 1974, p. 120). Pour une illustration ultérieure, *voy.* C.E., 11 mars 1994, n° 46.498.
[107] M. PÂQUES, C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », *in* : M. VERDUSSEN, N. BLONDED, *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 803.
[108] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 213.

ou par des institutions *privées* dont les intérêts sont considérés par la loi, non seulement comme se conciliant avec le bien commun, mais également comme s'intégrant à ce que le bien commun postule[109]. Dans son rapport, JACQUES HOEFFLER indique que ce sont des biens simplement « transféré[s] d'un propriétaire à un autre, sans cesser d'être affecté[s] à un usage privatif »[110]. Il est, certes, admis que des intérêts privés soient en jeu, mais il ne faut guère perdre de vue que l'intérêt général doit toujours prévaloir[111].

Dans son arrêt du 6 décembre 1973, la Haute juridiction administrative a suivi ce raisonnement[112] et a considéré que, *in casu*, la construction du parking peut relever de l'utilité privée d'intérêt public mais que, à défaut d'intervention législative désignant ce nouveau cas, les arrêtés d'expropriation attaqués sont illégaux.

Par la suite, la théorie de l'usage public a été accueillie avec enthousiasme par les juridictions[113]. Cela est généralement justifié par le fait que, parfois, le législateur ne remplit pas parfaitement sa tâche et « oublie » d'indiquer dans un acte législatif un cas d'expropriation, alors que celui-ci s'avère indispensable pour le bon fonctionnement de l'activité économique. Ce système permet ainsi de couvrir les carences de la loi dans des hypothèses où l'intérêt général semble prévaloir sans difficultés.

Il est tout de même à remarquer que cette théorie de l'usage public va radicalement à l'encontre des articles 16 de la Constitution et 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, dispositions adoptées sans commentaires ni discussions[114]. Nous sommes, dès lors, assez dubitative face à cette pratique jurisprudentielle qui, à notre estime, crée une différence de traitement discriminatoire entre d'une part, les personnes subissant une expropriation justifiée par une utilité privée d'intérêt public dont le fondement a été consacré légalement et, d'autre part, celles se voyant privées de leur propriété par l'effet d'une expropriation qui poursuit une utilité publique pure n'ayant pas fait l'objet d'une intervention

---

[109] C. CAMBIER, *Précis de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 365 ; D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 62 ; Rapport J. HOEFFLER, *R.J.D.A.*, 1974, p. 120 : « L'usage public est, en revanche, exclu lorsque le bien est utilisé par des particuliers à des fins purement privées, telles que le logement, l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle ou agricole ».

[110] *R.J.D.A.*, 1974, p. 120.

[111] Bruxelles, 24 février 2009, *Res. Jur. Imm.*, 2010, p. 37.

[112] C.E., 6 décembre 1973, n° 16.159, *R.J.D.A.*, 1974, p. 107.

[113] *Voy. e.a.* C.E., 11 mars 1994, n°46.448, *J.T.*, 1994, p. 472 : « Wanneer het onteigende goed niet wordt bestemd voor openbaar gebruik, kan het openbaar nut van de overwogen onteigening niet worden vermoed. Het moet in dit geval hetzij concreet worden aangetoond, hetzij volgen uit een wettelijke bepaling » ; C.E., 20 mars 1996, n° 58.727 ; C.E., 13 septembre 2001, n° 98.841 (obs. B. PÂQUES, *Amén.*, 2002 p. 162).

[114] D. RENDERS, « Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas établis par un acte législatif», *J.P.P.*, 2006, pp. 163-164.

du législateur. Certes, nous comprenons que des considérations économiques peuvent conduire une autorité administrative à vouloir laisser tomber les barrières prévues par le constituant. Cependant, d'un point de vue juridique, ce comportement ne peut pas être cautionné, d'autant qu'il conduit à négliger le droit de propriété des individus.

Pour résumer brièvement ce que nous avons développé jusqu'à présent, nous pouvons inférer que toute privation forcée du droit de propriété doit poursuivre un but d'utilité publique. Et, une alternative existe : soit l'expropriation poursuit un usage public duquel découle une présomption réfragable d'utilité publique sans habilitation légale nécessaire[115], soit l'expropriation ne poursuit pas un usage public de sorte qu'un texte législatif exprès est requis pour justifier ladite utilité publique[116]. Nous rappelons que, dans les deux hypothèses, l'existence du but d'intérêt général doit être démontrée *in concreto*[117].

Ce système remet donc en cause ce que nous avons précédemment affirmé, à savoir que toute expropriation doit répondre à la condition de légalité, que tout « cas » d'expropriation doit être prévu dans une loi. Il ne s'agirait dès lors pas, dans *toutes* les hypothèses, d'une exigence cumulative à celle de l'utilité publique. Et, alors que nous avons souligné le fait que la réunion des deux conditions permet d'encadrer davantage le pouvoir de l'autorité expropriante, lorsqu'une expropriation poursuit un usage public, la protection du droit de propriété se voit nettement réduite.

III. Le contrôle de proportionnalité de l'expropriation

1) Présentation

Le deuxième angle sous lequel nous allons examiner la condition d'utilité publique et le contrôle juridictionnel qui s'y rapporte est la question de la proportionnalité de la mesure d'expropriation. Notre objectif est, à nouveau, d'analyser les concepts qui entourent cette notion pour tenter d'apercevoir si les droits des personnes expropriées sont pris en considération de manière significative ou si, au contraire, ils sont délaissés au profit de la marge de manœuvre dont dispose la puissance publique.

---

[115] *Ibid.*, p. 163.
[116] S. VERBIST, « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, p. 28.
[117] D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 63.

Comme nous l'avons observé précédemment, la condition de proportionnalité n'est pas une exigence contenue dans l'article 16 de la Constitution. Elle émane de la jurisprudence de la C.E.D.H. qui l'a considérée, très tôt, comme un principe général de droit. Dès lors, nous allons commencer par analyser cette exigence dans la jurisprudence strasbourgeoise. Ensuite, nous examinerons la réception de cette condition par les juridictions belges. Nous tenterons d'observer l'étendue concrète du contrôle de l'utilité publique, éventuellement empreint de proportionnalité, afin d'apercevoir s'il s'agit d'un examen strict ou large, en faveur ou en défaveur du droit de propriété des individus. En effet, la plus ou moins grande réception de ce contrôle de proportionnalité va faire en sorte que les propriétaires verront leur droit préservé de manière manifeste ou non.

Tel que l'observe MARCEL WALIGNE en note d'observation d'un arrêt du Conseil d'Etat français du 29 juin 1979, « (…) tous les textes instituant la procédure d'expropriation ont posé, depuis la Déclaration des droits de l'homme, la condition sine qua non de la constatation de l'utilité publique pour permettre et justifier le sacrifice de la propriété privée. Reste à savoir comment le juge appréciera si la condition d'utilité publique est, dans chaque cas, réalisée, et jusqu'où il peut porter ses investigations pour vérifier l'existence de cette condition »[118].

2) L'exigence de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Outre la vérification de la légalité de la mesure d'expropriation, la C.E.D.H. opère un contrôle de proportionnalité[119], « règle d'or de la jurisprudence » européenne des droits de

[118] M. WALINE, obs. sous C.E. fr., 29 juin 1979, *R.D.P.*, 1980, pp. 1167-1168 (D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *in* : G. BENOIT, J. SAMBON, P. JADOUL (dirs.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 68).

[119] L. BURGORGUE-LARSEN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p. 233.

l'Homme[120]. Cette condition supplémentaire provient de l'arrêt *Sporrong & Lönnroth c. Suède*[121] qui concerne expressément l'article 1P1[122].

D'après les enseignements de la Cour, l'exigence de proportionnalité s'exerce à deux niveaux. Tout d'abord, lors de l'analyse de l'utilité publique, le juge doit examiner si les moyens utilisés pour atteindre le but visé sont nécessaires et proportionnés à la privation de propriété. Et, ensuite, la proportionnalité doit également être vérifiée à l'égard de la procédure d'expropriation dans son ensemble. Dans ce cadre, les juges strasbourgeois prennent en compte l'existence d'une indemnisation adéquate de la personne expropriée ; cette indemnisation devant raisonnablement correspondre à la valeur du bien dont elle se voit privée. De plus, les garanties procédurales dont dispose l'exproprié pour s'opposer à l'atteinte à son droit de propriété sont généralement examinées[123].

Nous nous intéresserons plus particulièrement à la première facette du contrôle de proportionnalité, c'est-à-dire la proportionnalité dans la condition de l'utilité publique[124].

La C.E.D.H. utilise également le vocable « juste équilibre » pour désigner cette exigence[125]. Dans l'arrêt *Broniowski c. Pologne* du 22 juin 2004, la Cour indique ce qu'elle entend par là. Cette explication étant particulièrement limpide, il nous paraît approprié de la reproduire *in extenso* :

---

[120] L.-E. PETTITI, « Réflexions sur les principes et les mécanismes de la Convention. De l'idéal de 1950 à l'humble réalité d'aujourd'hui », *in* : L.-E. PETTITI, P.H. IMBERT, E. DECAUX (dirs.), *La Convention européenne des droits de l'Homme. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1999, p. 33.

[121] § 69 : « La Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu ».

[122] Depuis lors, la présence implicite de la condition de proportionnalité dans l'article 1P1 a été confirmée par une jurisprudence constante. *Voy. e.a.* C.E.D.H., *Les Saints Monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 70 ; C.E.D.H., *National & Provincial Buildings Societies, the Leeds Permament Building Society & the Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, § 80. De manière plus générale, *voy*. Y. WINISDOERFFER, « Margin of appreciation and article 1 of Prot. n° 1. The Doctrine of the margin of appreciation under the European Convention on Human Rights: its legitimacy in theory and application in practice », *H.R.L.J.*, 1998, p. 19.

[123] Dans l'affaire *Guillemin c. France* du 21 février 1997, la Cour constate que la violation du droit de propriété peut être liée à une violation du droit à un procès équitable (article 6 de la Convention).

[124] En ce qui concerne l'examen de la proportionnalité de la procédure d'expropriation *in globo*, nous renvoyons à l'analyse approfondie réalisée par F. KRENC et B. RENAULD, *op. cit.*, pp. 42-63.

[125] *Voy. e. a.* C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 50 ; C.E.D.H., *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, § 48 ; C.E.D.H., *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce*, 23 novembre 2000, § 89 ; C.E.D.H., *Allard c. Suède*, 24 septembre 2003, § 54 ; C.E.D.H., *Bäck c. Finlande*, 20 juillet 2004, § 55 ; C.E.D.H., *Vistins et Perepjolkins c. Lettonie*, 25 octobre 2012, § 108 ; *S.A. Antares Transport S.A. et S.C. Transroby S.R.L. c.. Roumanie*, 15 décembre 2015, § 44.

« Tant une atteinte au respect des biens qu'une abstention d'agir doivent ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure appliquée par l'Etat, *y compris les mesures privant une personne de sa propriété*. Dans chaque affaire impliquant la violation alléguée de cette disposition, la Cour doit vérifier si, en raison de l'action ou de l'inaction de l'Etat, la personne concernée a dû supporter une charge disproportionnée et excessive.

Pour apprécier la conformité de la conduite de l'Etat à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit se livrer à un examen global des divers intérêts en jeu, en gardant à l'esprit que la Convention a pour but de sauvegarder des droits qui sont « concrets et effectifs ». Elle doit aller au-delà des apparences et rechercher la réalité de la situation litigieuse »[126].

Aussi, comme indiqué au § 50 de l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni*, le rapport de proportionnalité doit seulement être *raisonnable* ; la disproportion ne sera donc censurée que si elle est manifeste[127]. Vu que l'administration est pourvue d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce qui est d'utilité publique, il n'appartient pas à la Cour de juger quelle est la meilleure décision pour régler un problème[128].

En résumé, outre le contrôle de la légalité, la C.E.D.H. effectue un contrôle à deux étages. Tout d'abord, elle examine si la condition d'utilité publique est présente. Ensuite, elle vérifie la proportionnalité de la mesure, c'est-à-dire qu'elle analyse si l'équilibre entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel a été conservé[129]. Et, s'il appert que la mesure est non-nécessaire et/ou disproportionnée, ce constat retire à l'expropriation son caractère d'utilité publique de sorte que l'article 1P1 est violé. Toutefois, en sondant la jurisprudence, le contrôle opéré apparaît assez ténu. La marge de manœuvre laissée aux Etats ainsi que

---

[126] C.E.D.H., *Broniowski c. Pologne*, 22 juin 2004, §§ 150-151. La Cour reprend le même raisonnement notamment dans l'arrêt *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, 12 octobre 2010, § 167.

[127] F. SUDRE, « La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme », *D.S.*, 1988, p. 77.

[128] C.E.D.H., *James et autres c. Royaume Uni*, 21 février 1986, § 46 ; C.E.D.H., *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 37 ; C.E.D.H., *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce*, 23 novembre 2000, § 87.

[129] H. VANDENBERGHE, « La privation de propriété, la deuxième norme de l'article 1er du Premier Protocole de la Convention européenne des Droits de l'Homme », *in* : H. VANDENBERGHE (éd.), *Propriété et droits de l'homme – Property and Human Rights*, Brugge, La Charte – Bruylant, 2006, p. 46.

l'interprétation large des concepts ira, généralement, en la faveur des autorités expropriantes. Sauf si la violation de l'article 1P1 est manifeste, la Cour européenne des Droits de l'Homme ne condamne que très rarement une absence totale d'utilité publique, une non-nécessité de la mesure ou une disproportion entre les moyens utilisés et le but visé.

3) La réception du principe de proportionnalité en droit interne

Etant donné que les articles 16 de la Constitution et 1P1 forment un « ensemble indissociable », les juridictions belges vont pouvoir s'inspirer de la jurisprudence strasbourgeoise afin de parfaire leur contrôle et que*, dans la condition d'utilité publique*, soit intégré l'examen de la proportionnalité[130].

Tel que l'a écrit PAUL MARTENS, « la proportionnalité apparaît comme le régulateur de l'équilibre démocratique. C'est elle qui doit dissuader, à la fois, le citoyen d'abuser de ses droits, l'administration d'excéder ses pouvoirs, le législateur d'abîmer les libertés, le juge d'exaspérer son contrôle, (…) »[131].

Nous allons d'abord analyser, d'une manière théorique, sous quelles formes doit s'opérer le contrôle de proportionnalité avant de tenter d'apercevoir si les juridictions internes l'ont intégré dans leur jurisprudence. Nous essayerons de déterminer si, grâce à cette exigence supplémentaire, le pouvoir discrétionnaire, parfois arbitraire, des autorités expropriantes se voit mieux contrôlé, au profit du droit de propriété privée.

a. L'organisation du contrôle de proportionnalité

L'examen de la proportionnalité se décompose en deux parties : le contrôle de nécessité et le contrôle de proportionnalité au sens strict.

Tout d'abord, le juge est tenu d'examiner le caractère nécessaire de la mesure, c'est-à-dire de vérifier que l'expropriation est essentielle *in concreto* pour atteindre le but d'utilité publique invoqué par l'autorité administrative[132]. Il ne suffit guère que la privation forcée de

---

[130] E. CAUSIN, « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis*.1.2. – 1 ; S. VERBIST, « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, p. 8.

[131] P. MARTENS, « L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité », *in* : X, *Mélanges offerts à Jacques Velu*, t.I, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 66.

[132] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, « La cause d'utilité publique », *in* : D., RENDERS (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 237 ; G. VANHOORCK, « Het

propriété soit utile pour atteindre cet objectif, elle doit être indispensable [133]. L'utilité publique invoquée doit donc être impossible à accomplir sans expropriation[134].

Le contrôle de nécessité s'exerce en tenant compte de deux aspects : d'une part, le choix de la parcelle expropriée et, d'autre part, l'instrument juridique choisi, c'est-à-dire la procédure d'expropriation[135]. Concernant ce second examen, le juge vérifie s'il n'existe pas un autre moyen d'action, moins intrusif dans le droit de propriété des personnes expropriées, qui peut également atteindre entièrement l'objectif poursuivi par l'administration[136]. Cependant, le fait qu'un autre moyen existe pour parvenir au but d'utilité publique poursuivi ne signifie pas, inéluctablement, que la réalisation de l'expropriation s'avère disproportionnée[137] ; tout dépendra de la justification.

Ensuite, le juge doit examiner la proportionnalité au sens strict, c'est-à-dire qu'il doit opérer une mise en balance des intérêts en présence, un arbitrage des valeurs. L'expropriation ne doit pas entrainer une atteinte excessive à d'autres intérêts dignes de protection[138]. Cet examen impose le « choix du moindre mal »[139]. Il ne suffit pas d'être rationnel, encore faut-il être raisonnable[140].

Dans ce cadre, et comme nous l'avons vu précédemment, la motivation formelle de l'arrêté d'expropriation revêt une grande importance. L'autorité expropriante doit justifier, en des termes clairs, son action par rapport à l'objectif d'utilité publique poursuivi, mais également par rapport à la *manière* dont elle le met en œuvre[141]. Ainsi, si des alternatives au

---

oogmerk van algemeen nut en de voorafgaande en billijke schadeloosstelling bij de onteigening », *C.D.P.K.*, 2007, p. 41.

[133] E. CAUSIN, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthémis, 2011, p. 85 ; J.P. Molenbeek, 30 avril 2013, *J.T.*, 2013, p. 836.

[134] C.E., 10 juillet 1978, n° 19.122 ; Civ. Anvers, 25 octobre 1999, *A.J.T.*, 2000-2001, p. 338 ; I. COOREMAN, PH. WINDERICKX, « Onteigening Aiseau », *T.B.O.*, 2010, p. 350.

[135] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 239.

[136] *Voy. e.a.* C.E., 8 novembre 1994, n° 50.085 ; C.E., 7 juillet 2011, n° 214.505. Dans la jurisprudence judiciaire, *voy. e.a.* Civ. Bruxelles, 21 avril 1995, *A.P.M.*, 1995, p. 302. S. VERBIST, « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, p. 23.

[137] *Voy. e.a.* Civ. Liège, 15 juin 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1540 : « Il ne suffit en effet pas, au regard des principes rappelés ci-dessus, de constater que la poursuite des fouilles pourrait se faire dans le cadre du bail existant ou dans le cadre d'un bail emphytéotique, pour conclure que l'expropriation n'est pas justifiée ».

[138] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 237.

[139] E. CAUSIN, *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthémis, 2011, p. 86.

[140] *Ibid.*, p. 87 ; W. VAN GERVEN, « Principe de proportionnalité, abus de droit et droits fondamentaux », *J.T.*, 1992, p. 306.

[141] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 256.

projet existent, il est préférable pour l'administration de les indiquer en expliquant les raisons qui ont abouti à ce qu'elle choisisse de procéder à une expropriation.

Il ne faut guère oublier que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire et que, par conséquent, le juge est tenu d'exercer son contrôle avec modération[142]. Il ne pourra censurer le choix de l'autorité expropriante que s'il s'avère manifestement déraisonnable[143], voire inadmissible[144], mais pas simplement contestable[145].

Si, au terme de ces contrôles, il s'avère que l'expropriation est non-nécessaire et/ou disproportionnée, cela lui retire le caractère d'utilité publique admis jusque-là[146].

b. L'adoption du principe de proportionnalité par les juridictions belges

A présent, nous sortons du cadre théorique pour analyser, en pratique, si et comment les juridictions belges ont pris en compte le principe de proportionnalité lors de leur contrôle de la cause d'utilité publique. D'abord, nous aborderons le sujet dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ensuite, nous verrons ce qu'il en est dans le raisonnement des juridictions de l'ordre judiciaire.

i. Le Conseil d'Etat

L'analyse de la jurisprudence de la Haute juridiction administrative semble laisser poindre qu'elle est quelque peu frileuse à admettre que la proportionnalité au sens strict ainsi que la nécessité de l'expropriation doivent être contrôlées dans chaque hypothèse.

Avant de nous concentrer sur la Belgique, allons observer ce qu'il se passe de l'autre côté de la frontière, en France. Dès 1971, le Conseil d'Etat français a fait preuve d'audace en

---

[142] N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution - Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 385-386 : « (…) en procédant à ce bilan "coût/avantage", [le juge] ne se trouve-t-il pas en mesure de recalibrer la totalité de l'œuvre normative, qu'elle soit réglementaire ou législative ? L'appréciation du caractère proportionné ou disproportionné de la mesure peut en effet revêtir des contours plus subjectifs qu'objectifs. (…) De nombreux auteurs tempèrent toutefois l'appréhension selon laquelle le juge pourrait facilement verser dans le discrétionnaire. A cet égard, on lui recommande de manipuler la proportionnalité avec prudence, on lui rappelle qu'il n'est là que pour sanctionner "l'excès patent", les "graves disproportions". On lui conseille de pratiquer l'autolimitation, car sa fonction pacificatrice lui ordonne de ne jamais s'aventurer trop loin dans son contrôle ».

[143] *Voy. e.a.* C.E., 23 mai 2011, n° 213.938 : « Considérant, quant à la portée du contrôle de proportionnalité, que celui-ci ne peut se confondre avec un contrôle d'opportunité par lequel le juge se substituerait à l'autorité administrative compétente ; que la censure de l'erreur manifeste d'appréciation, combinée le cas échéant avec les exigences de la motivation formelle et des droits de la défense, donne au principe de proportionnalité toute l'étendue compatible avec un contrôle de légalité des actes administratifs » ; C.E., 20 novembre 2013, n° 225.538 ; C.E., 22 janvier 2015, n° 229.948.

[144] C.E., 14 janvier 2015, n° 229.807.

[145] Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 72.

[146] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 237.

prononçant l'arrêt *Ville Nouvelle Est*[147] dans lequel il a consacré la théorie du « bilan coût-avantage », doctrine reprise fréquemment depuis lors[148]. D'après l'enseignement de cet arrêt, lorsque le juge analyse la cause d'utilité publique d'une expropriation, il est tenu d'opérer un « bilan » c'est-à-dire de mettre en balance les avantages et les inconvénients du projet, les premiers devant être plus nombreux que les seconds[149]. Pour réaliser cette vérification, le juge examine si l'autorité expropriante a pris en compte le coût de l'opération d'expropriation, l'importance des dommages causés aux personnes expropriées, les nuisances causées à l'environnement ainsi que la politique locale de l'urbanisme[150].

Dans cet arrêt *Ville Nouvelle Est*, était en cause la construction d'un ensemble urbain comportant un complexe universitaire ainsi qu'une nouvelle ville. Le projet prévoyait l'expropriation d'une centaine de maisons d'habitation. Une association a alors attaqué l'arrêté d'expropriation en arguant que la destruction des logements allait engendrer des coûts trop importants pour la réalisation du projet qui pêchait, dès lors, par son manque d'utilité publique. Alors que, traditionnellement, le juge administratif français vérifiait l'utilité publique de l'expropriation de manière abstraite, il a décidé ici qu' « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ». Par ces mots, le Conseil d'Etat français opère donc une balance entre les avantages et les inconvénients du projet d'expropriation. En l'espèce, il a jugé que le moyen n'était pas fondé en ce que le fait qu'il soit nécessaire d'exproprier une centaine de maisons n'enlevait pas au projet son caractère d'utilité publique. Les avantages retirés étaient, par conséquent, supérieurs aux inconvénients causés.

En Belgique, le Conseil d'Etat n'a pas (encore ?) ressenti le besoin de sceller dans un arrêt l'exigence de vérifier, dans *tous* les cas soumis, la proportionnalité et la nécessité de la mesure d'expropriation. Certes, nous allons voir que, quelques fois, un tel contrôle est réalisé mais la jurisprudence administrative ne paraît guère uniforme.

---

[147] C.E. fr., 28 mai 1971, *Act. jurid. Droit adm.*, 1971, p. 420.
[148] *Voy. e.a.* C.E. fr., 31 janvier 1986 ; C.E. fr., 20 février 1987 ; C.E. fr., 3 avril 1987 ; C.E. fr., 31 octobre 1990 ; C.E. fr., 21 novembre 1990 ; C.E. fr., 10 avril 1991 ; C.E. fr., 27 mai 1991.
[149] B. BETSCH, *L'expropriation*, Bresson, Groupe territorial, 2008, p. 25.
[150] *Ibid.*, p. 26.

A l'heure actuelle, l'arrêt qui se rapproche le plus des préceptes mis en lumière par le Conseil d'Etat français est celui rendu le 8 novembre 1994[151]. L'acte attaqué est une décision d'expropriation de terrains en vue de la réalisation d'un sentier pédestre de loisirs. Selon les parties requérantes, ladite décision viole l'article 16 de la Constitution en ce qu'elle ne poursuit aucune utilité publique légitime[152]. Le Conseil d'Etat leur a donné raison en jugeant que « il n'apparaît toutefois pas que la technique d'expropriation utilisée était *nécessaire* pour atteindre l'objectif poursuivi par la partie défenderesse, d'après les termes utilisés dans la décision attaquée, à savoir mettre fin à la fermeture prétendument illégitime du sentier et du chemin de halage ; que ce faisant, il y a une *disproportion entre ce but et la procédure d'expropriation utilisée* (…) ; que le moyen est fondé »[153]. Le Conseil d'Etat a ainsi opéré un test de nécessité ainsi qu'un test de proportionnalité au sens strict de la mesure d'expropriation. Quand bien même la partie expropriante a justifié l'existence d'une cause d'utilité publique *in abstracto*, lors du contrôle concret, la condition n'est pas rencontrée car l'expropriation n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif préconisé, ce qui a pour conséquence de porter une atteinte disproportionnée aux intérêts des propriétaires. Le raisonnement opéré se rapproche fortement de la théorie française issue de l'arrêt *Ville Nouvelle Est*[154] ainsi que de l'enseignement de l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* de la Cour européenne des Droits de l'Homme[155].

Dans une note d'observation en marge de l'arrêt, BERNARD PAQUES a déclaré qu'il ne serait guère surpris que la jurisprudence du Conseil d'Etat évolue vers l'application de la théorie française du bilan coût-avantage[156]. Les termes adoptés par la Haute juridiction administrative étant clairs, il n'aurait effectivement pas été étonnant que les juges administratifs consacrent, sans tarder, la nécessité d'effectuer un contrôle de proportionnalité lors de l'examen de *tout* cas d'utilité publique. Cela permettrait d'accroître la sécurité juridique des propriétaires qui se verraient ainsi certifiés que leurs intérêts seraient davantage

---

[151] C.E., 8 novembre 1994, n° 50.085. Dans le même sens, *voy.* également C.E., 22 mars 1994, n° 46.578.

[152] Il s'agissait du quatrième moyen de la requête. Les parties requérantes déduisaient le manque d'utilité publique du fait que la commune de Wevelgem disposait déjà de sentiers de promenade de sorte qu'il n'y avait en l'espèce aucun intérêt public à en construire un nouveau. De plus, elles arguaient que la Lys était déjà parfaitement accessible sans les travaux projetés.

[153] C'est nous qui soulignons.

[154] B. PÂQUES, « L'évolution de l'utilité publique et de son contrôle », *Amén.*, 1995, p. 98.

[155] C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 50 : « Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

[156] B. PÂQUES, *op. cit.*, p. 98. Pour un avis similaire, *voy.* D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence : l'utilité publique et l'extrême urgence, et leur contrôle juridictionnel », *in* : G. BENOIT, J. SAMBON, P. JADOUL (dirs.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 65.

pris en considération, et ce systématiquement. Toutefois, plus de 20 ans après l'arrêt du 8 novembre 1994, cette consécration expresse n'a point encore eu lieu.

Dans certains arrêts ultérieurs, le Conseil d'Etat semble tout de même opérer à nouveau un contrôle de proportionnalité, mais nous remarquons que l'intensité de cet examen est moindre.

A titre d'illustration, prenons l'arrêt n° 151.748 du 25 novembre 2005. Le requérant soutient, comme première branche du premier moyen, que l'autorité expropriante n'a pas justifié, dans la motivation de son arrêté, que l'expropriation était nécessaire, c'est-à-dire qu'un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé pouvait être déduit et qu'il apparaissait que toutes les options avaient été évaluées. En réponse à cet argument, le Conseil d'Etat opère un revirement par rapport à l'enseignement issu de l'arrêt du 8 novembre 1994 commenté ci-avant en affirmant qu'il « n'est pas compétent pour se prononcer sur la nécessité (…) d'une expropriation pour cause d'utilité publique ». Il s'agit d'un rejet tout à fait clair du test de nécessité. Ensuite, comme troisième moyen, le requérant soutient qu'il existe une disproportion entre le but poursuivi et le préjudice subi. Il avance que ledit préjudice englobe tant les désagréments pour l'environnement que ceux qu'il endure personnellement suite à la privation de ses biens. Le requérant invite, dès lors, les juges à opérer un test de proportionnalité au sens strict. Le Conseil d'Etat n'écarte pas immédiatement le moyen, de sorte que l'on puisse penser qu'il pourrait être fondé. Néanmoins, il sera tout de même rejeté, et ce dans une motivation assez décevante car seuls les dommages causés à l'environnement sont pris en considération. La question de l'absence de proportionnalité entre la procédure d'expropriation et les inconvénients subis directement par le propriétaire du terrain est, quant à elle, totalement ignorée. De plus, dans la suite de l'arrêt, la Haute juridiction administrative rappelle que l'autorité expropriante dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui empêche les juges administratifs d'aller trop loin dans leur contrôle de l'utilité publique[157]. Par cette précision, le Conseil d'Etat semble justifier la retenue qu'il a montrée tout au long de son raisonnement.

[157] « Considérant, pour le surplus, qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat, au contentieux de l'excès de pouvoir, de substituer son appréciation de l'opportunité de prendre une décision à celle que l'autorité a portée ; Considérant qu'en décidant de privilégier la lutte contre les inondations, la partie adverse n'a pas pris une décision déraisonnable ou disproportionnée ni commis une erreur manifeste d'appréciation ».

Il appert qu'un net recul est opéré par rapport à l'arrêt de 1994 et que nous sommes loin des garanties que la Cour européenne des Droits de l'Homme souhaite consacrer[158]. La protection effective du droit de propriété des personnes expropriées semble donc laissée de coté en faveur du pouvoir discrétionnaire dont jouit la puissance publique.

Toutefois, alors que nous aurions pu penser que, en utilisant des termes si explicites, le Conseil d'Etat était irrémédiablement en défaveur d'un contrôle de nécessité, il est apparu, par la suite, que tout n'était pas si inéluctable. Effectivement, dans l'arrêt n° 214.505 du 7 juillet 2011, les juges administratifs combinent l'obligation de motivation avec celle de nécessité, en indiquant que : « Als een essentieel bezwaar is dat een ander tracé had moeten worden gekozen, dan moet uit de motivering van de bestreden beslissing of de daarbij gevoegde documenten op een of andere manier blijken *waarom het door verzoekers voorgestelde tracé niet wordt gevolgd*, zeker indien van dat tracé sprake was in eerdere documenten »[159]. Il semblerait que le Conseil d'Etat admette à nouveau que, malgré son pouvoir d'opportunité, l'autorité expropriante est tenue de mentionner la raison pour laquelle la procédure d'expropriation est nécessaire, au risque que son arrêté se voit sanctionner en raison d'une disproportion entre le but poursuivi et le moyen choisi.

Par conséquent, nous observons que la porte pour un contrôle étendu de la proportionnalité n'est pas totalement fermée devant le Conseil d'Etat. Une consécration explicite de la nécessité d'opérer un tel examen est tout de même souhaitable. Nous reviendrons sur cette recommandation dans notre conclusion.

ii. Les juridictions judiciaires

Du coté des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, il est apparu avec plus de netteté que les juges acceptent, en pratique, d'opérer un contrôle portant sur la nécessité de la procédure d'expropriation, en lien avec l'obligation de motivation formelle des actes

[158] Nous voulons tout de même mettre en avant le fait qu'il s'agit, certes, d'un recul par rapport à l'arrêt du 8 novembre 1994 mais que cela peut sembler être une avancée si l'on tient compte d'arrêts postérieurs à ce dernier qui n'envisageaient plus du tout la possibilité d'un contrôle de proportionnalité. Par exemple, prenons l'arrêt n° 78.919 du 23 février 1999 dans lequel la partie requérante avait pris un premier moyen de l'absence d'utilité publique de l'expropriation en question en ce que l'autorité expropriante avait pris sa décision « sans préciser ni même démontrer que ce transfert de propriété est fondé sur des motifs d'utilité publique, et en ce sens que, seconde branche, l'arrêté attaqué ne démontre pas que la partie adverse *a évalué et procédé à une balance des avantages et des inconvénients d'une telle mesure* (…) » (c'est nous qui soulignons). Le Conseil d'Etat avait rejeté ce moyen en avançant que le préambule de l'acte attaqué indiquait clairement la cause d'utilité publique, ce qui n'était guère critiqué. L'on voit que la Haute juridiction administrative s'est totalement abstenue de répondre au moyen en ce qui concerne l'absence de proportionnalité.

[159] C'est nous qui soulignons.

administratifs. Cependant, nous verrons que des controverses subsistent quant au besoin de réaliser une analyse des alternatives concrètes au projet.

En ce qui concerne l'examen de nécessité dans son ensemble, l'incertitude est moindre que devant le Conseil d'Etat car la Cour de cassation s'est prononcée en faveur de la réalisation de ce test, sans revenir sur sa jurisprudence ultérieurement. Effectivement, il y a une quinzaine d'années, la Haute cour a rendu un arrêt dans lequel elle lie la *motivation* de l'arrêté d'expropriation avec la *nécessité* de l'opération. Elle y déclare que : « en matière d'expropriation, la motivation doit indiquer pourquoi l'expropriation est *nécessaire*, ce qui implique que la motivation doit être fondée sur des faits réels, qu'*un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé doit pouvoir s'en déduire* et que, suivant le cas, il doit en apparaître que les options politiques prises ont été évaluées »[160]. Par cet attendu, la Cour de cassation consacre explicitement l'obligation, pour toute autorité expropriante, d'indiquer les raisons pour lesquelles la prise de possession forcée du bien est nécessaire afin de réaliser le but d'utilité publique visé. Si cet impératif est requis, c'est qu'elle annonce, assurément, qu'un contrôle portant sur la nécessité de la mesure d'expropriation sera réalisé par les juges. L'influence de la Cour européenne des Droits de l'Homme se fait pleinement sentir[161]. Suite à cet arrêt, de nombreux tribunaux ont appliqué cet enseignement, souvent en reprenant expressément l'attendu cité[162].

En ce qui concerne l'étendue de ce contrôle de nécessité, des doutes subsistent quant au besoin d'analyser les alternatives au projet. L'autorité expropriante est-elle tenue de justifier le choix de la procédure d'expropriation plutôt que le recours à un autre moyen, ou est-ce que cela relève uniquement de son pouvoir d'appréciation ?

Tel que l'indiquent M. PAQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, « dans la pratique, (…) l'intensité du contrôle juridictionnel sur l'arrêté d'expropriation oscille entre le très général et l'extrêmement pointu »[163]. Effectivement, nous allons voir que certains juges, et ils sont de plus en plus nombreux ces dernières années, acceptent de prendre en considération les

[160] Cass., 3 février 2000, *Amén.*, 2001, p. 327 (c'est nous qui soulignons). La Cour de cassation a repris le même raisonnement, notamment dans un arrêt du 11 septembre 2003, *Pas.*, 2003, p. 1380.
[161] Il est à noter que, avant l'arrêt de la Haute cour du 3 février 2000, certains tribunaux judiciaires avaient déjà fait le choix d'opérer un contrôle de nécessité, mais cette pratique était moins répandue qu'elle ne l'a été par la suite. *Voy. e.a.* Civ. Anvers, 25 octobre 1999, *A.P.T.*, 2000-01, p. 338.
[162] *Voy e.a.* Civ. Liège, 15 juin 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1541 ; J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.T.*, 2014, p. 1541 ; J.P. Arlon-Messancy, 12 décembre 2014, *J.T.*, 2015, p. 261.
[163] M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 266.

alternatives au projet d'expropriation, tandis que d'autres se montrent plus réticents au regard de la marge de manœuvre de l'autorité administrative.

Tout d'abord, en ce qui concerne les jugements dans lesquels les juridictions effectuent un contrôle de la nécessité de l'expropriation en appréciant les alternatives au projet, nous pouvons prendre comme illustration la décision rendue par le juge de paix de Molenbeek le 30 avril 2013[164]. Il y est indiqué que : « L'acquisition par expropriation doit être nécessaire pour atteindre le but concret de l'utilité publique, et être également le *seul moyen pour atteindre cet objectif* »[165]. Par ces mots, le juge de paix induit que nulle solution moins attentatoire pour la propriété privée ne doit exister. Or, en l'espèce, de telles alternatives paraissent pouvoir être mises en œuvre : « Il n'est certainement pas impossible – voire même plus facile et moins onéreux – d'atteindre l'objectif recherché sans recourir à la procédure d'expropriation, en d'autres mots l'expropriation n'est pas indispensable ».

De nombreuses autres décisions vont dans le même sens[166]. Il est à remarquer que, même si les juges indiquent que l'autorité expropriante ne motive pas adéquatement son choix de recourir à la procédure d'expropriation, ils ne substituent pas leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils ne décident pas à la place de cette dernière le moyen qui est, à leurs yeux, le « plus proportionné » pour atteindre l'objectif poursuivi. Par conséquent, même si la marge de manœuvre est encadrée, la décision d'exproprier reste une prérogative exercée en opportunité.

Cependant, d'autres juges paraissent moins enclins à porter leur appréciation sur les éventuelles alternatives au projet d'expropriation. Par exemple, dans une affaire portée devant le Tribunal de première instance de Marche-en-Famenne, le requérant allègue que l'arrêté d'expropriation pris à l'encontre de ses biens ne satisfait pas à l'obligation de motivation

---

[164] *J.T.*, 2013, p. 836.

[165] C'est nous qui soulignons.

[166] *Voy. e.a.* J.P. Enghien-Lens, 29 avril 2009, inédit : le juge doit vérifier que « l'expropriation envisagée est bien nécessaire afin que le but d'utilité publique puisse être atteint ou si (…) il existe un moyen alternatif moins dommageable permettant d'obtenir un résultat similaire » (M. PÂQUES, L. DONNAY, C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 267) ; J.P. Mons, 27 novembre 2009, inédit ; J.P. Westerlo, 4 juin 2012, *R.W.*, 2013, p. 432 ; J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1541. Aussi, il ressort de l'arrêt du juge de paix de Châtelet du 2 février 2010 (*T.B.O.*, 2010, p. 341) que « L'autorité expropriante doit justifier que l'expropriation envisagée poursuit un but d'utilité publique mais aussi que la réalisation de ce but implique le nécessité de procéder par expropriation ; Un des critères pour régler, in concreto, le conflit entre l'intérêt général (utilité publique) et la propriété privée est le principe de proportionnalité ; Il convient à cet égard de rappeler qu'il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, ce qui suppose que : - soient examinés l'ensemble des moyens alternatifs possibles pour atteindre ce but (…) ; Cette analyse inclut la vérification de la nécessité d'exproprier la parcelle litigieuse ».

formelle, notamment en ce qu'il ne motive pas le choix de cette procédure par rapport à d'autres formules. Par un jugement inédit rendu le 9 janvier 2012[167], le tribunal prend en compte l'obligation de motivation, sans y lier la question des potentielles solutions moins attentatoires pour la propriété privée. Il déclare qu'il ne lui appartient pas « de se substituer à l'autorité administrative sur l'opportunité du choix qu'elle a exercé mais de vérifier si la condition formelle de motivation a été remplie ». Or, il apparaît en l'espèce que le recours à la procédure d'expropriation est adéquatement justifié, *indépendamment de savoir si d'autres alternatives existent*. Par conséquent, les juges concluent que « un rapport raisonnable entre l'expropriation et le but visé peut se déduire de cette motivation de l'arrêté ministériel ».

Il ressort de cette décision que certains juges suivent l'enseignement de la Cour de cassation en vérifiant la nécessité de la mesure, sans pour autant opérer un contrôle poussé qui prend en compte les solutions moins attentatoires pour la propriété privée. Cette réticence est généralement justifiée par le fait que l'administration dispose, seule, d'un pouvoir d'opportunité dans sa décision d'exproprier ou non un bien. D'autres décisions vont également dans ce même sens[168].

Ainsi, nous apercevons que, depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 3 février 2000, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire analysent plus profondément la condition d'utilité publique en acceptant de porter leur regard sur la proportionnalité entre le but d'intérêt général poursuivi et la procédure d'expropriation mise en œuvre. Il s'agit, incontestablement, d'une consécration en droit belge des enseignements de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Nous l'avons dit, outre ce contrôle de nécessité, la C.E.D.H. pratique également un contrôle de proportionnalité au sens strict c'est-à-dire une balance des intérêts en présence. Cela consiste à regarder si l'intérêt public poursuivi est plus important que les intérêts des propriétaires privés de leur bien. Suite à la lecture de multiples décisions de jurisprudence, il nous est apparu que ce contrôle est opéré moins systématiquement que le premier, ou du moins plus implicitement.

---

[167] Nous remercions le comité d'acquisition du Luxembourg pour nous avoir fourni cette décision.

[168] *Voy. e.a.* Civ. Charleroi, 10 mars 2002, inédit (cette décision révise le jugement inédit du juge de paix de Charleroi du 27 mai 1998 qui avait considéré que l'appréciation de l'administration était déraisonnable car l'expropriation était pratiquement inutile pour atteindre les objectifs affirmés par la puissance publique ; nous remercions le comité d'acquisition de Charleroi pour nous avoir fourni ces deux décisions) ; J.P. Willebroek, 16 septembre 2004, *R.W.*, 2006-07, p. 615 ; Civ. Liège (ch. vac.), 25 juillet 2007, inédit. M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL (*op. cit.*, pp. 267-268) citent également les décisions suivantes : Civ. Huy, 21 octobre 2009, inédit ; Bruxelles, 27 juin 2011, *Res. jur. imm.*, 2012, p. 223 ; J.P. Limbourg-Aubel, 9 décembre 2011, inédit.

Par exemple, dans une affaire portée devant le juge de paix d'Arlon-Messancy, le requérant invoque le fait que les avantages escomptés via l'expropriation sont disproportionnés par rapport aux désagréments que ça lui causera. Dans son jugement du 12 décembre 2014, le juge indique, en citant BERNARD PAQUES[169], « qu'il s'agit de vérifier si est respecté un juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général »[170]. Il va même plus loin en rapprochant la potentielle disproportion entre les intérêts en présence au principe de droit privé d'« abus de droit ». Après avoir indiqué les désagréments concrets que l'expropriation engendrerait, le juge de paix conclut en affirmant que : « Attendu par conséquent que sans pour autant méconnaître la séparation des fonctions de juger et d'administrer, il y a lieu de dire que l'arrêté du 17 décembre 2013 n'établit pas l'existence d'un rapport raisonnable entre l'expropriation et le but visé ».

Par ces mots, nous remarquons qu'après avoir arbitré les valeurs en présence, le juge termine son raisonnement en utilisant une formule relevant plutôt du contrôle de nécessité que du contrôle de proportionnalité au sens strict. Cela montre que la distinction entre les deux tests peut être parfois superficielle car, *in fine*, ils s'enchevêtrent pour former l'examen de la proportionnalité au sens large.

Il ressort de ces observations que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont importé, plus facilement que le Conseil d'Etat, les enseignements de la C.E.D.H. dans leur raisonnement. L'influence a été d'autant plus marquée une fois que la Cour de cassation a décidé de consolider, dans sa jurisprudence, la nécessité d'effectuer un contrôle de proportionnalité, en lien avec l'obligation de motivation formelle de l'arrêté d'expropriation. Cela permet aux juges d'effectuer un contrôle plus étendu de l'utilité publique du projet, de sorte que le droit de propriété privée des personnes expropriées est garanti d'une façon plus substantielle.

[169] B. PÂQUES, « L'expropriation pour cause d'utilité publique », *Rép. not.*, n° 34, p. 77.
[170] J.P. Arlon-Messancy, 12 décembre 2014, *J.T.*, 2015, p. 262.

Conclusion

Suite aux développements réalisés tout au long de ce travail de fin d'études, quelle réponse pouvons-nous donner à la question : « L'autorité administrative peut-elle tout justifier par l'utilité publique en matière d'expropriation ? » ?

Nous avons abordé l'étendue du contrôle juridictionnel de l'utilité publique en concentrant notre réflexion sur deux points : d'une part, les rapports entre ladite utilité publique et la condition de légalité et, d'autre part, l'influence du contrôle de proportionnalité de la mesure.

Dans les deux cas, nous pouvons observer que ce qui freine le juge, judiciaire ou administratif, à opérer un contrôle poussé de l'utilité publique est la séparation des fonctions. Il s'agit d'un principe essentiel dans une société démocratique qui a pour conséquence d'attribuer un pouvoir discrétionnaire à l'autorité expropriante. Il n'est, en effet, pas désirable qu'un juge puisse librement modifier toute décision prise par une autorité administrative, au risque de revenir à un « gouvernement des juges », ce que nous ne souhaitons évidemment pas.

Toutefois, comme premier constat, nous remarquons que la marge d'appréciation de l'autorité administrative n'est pas illimitée. Un contrôle peut être opéré afin d'examiner si elle n'use pas des prérogatives qui lui sont confiées pour imposer ses volontés, de façon arbitraire, au détriment des intérêts des particuliers.

Dès lors, au fil des pages, nous avons tenté d'analyser l'étendue des prérogatives des juges afin de découvrir si le droit de propriété des personnes expropriées était pris en compte de manière significative ou pas. Il apparaît qu'une réponse tranchée ne peut guère être donnée.

Tout d'abord, nous soulignons avec enthousiasme le fait que le constituant ait prévu que le cas d'expropriation doit être consacré dans un texte législatif. En effet, cette exigence est en faveur de la protection du droit de propriété privée car cela restreint le pouvoir d'appréciation de l'autorité expropriante. Cette dernière doit, en effet, justifier que l'objectif pour lequel l'expropriation est poursuivie est prévu dans une loi. Et, cela présume l'existence d'une utilité publique, sans pour autant que l'autorité ne soit dispensée de démontrer sa présence *in concreto*. Le juge a donc la compétence de vérifier l'existence de ces éléments, ce

qui rend son contrôle non négligeable. Ainsi, à s'en tenir à ces garanties, nous pouvons inférer qu'elles accroissent la protection du droit de propriété des particuliers.

Toutefois, la théorie jurisprudentielle de l'usage public remet cette constatation en cause, du moins lorsque l'expropriation poursuit un tel « usage public ». En effet, nous avons vu que, dans cette hypothèse, l'habilitation légale n'est pas requise par les juges, contrairement à la volonté explicite du constituant. Nous dénonçons cette pratique car, à notre sens, elle est totalement discriminatoire. Les justifications admises pour la légitimer sont généralement d'ordre économique. Les juges veulent éviter que l'action de l'administration ne soit paralysée par l'inertie du législateur. Nous comprenons cet argument mais il n'est pas suffisant, à notre estime, pour justifier une telle entorse à la Constitution. Il ne peut être admis que des propriétaires voient leurs intérêts moins protégés que d'autres pour le seul fait que l'expropriation de leur immeuble poursuit un usage public.

Par conséquent, nous ne prônons pas cette théorie et nous souhaitons que les juges soient, à l'avenir, plus respectueux des intérêts privés en déclarant illégaux les arrêtés d'expropriation dont le cas de privation de propriété n'est pas consacré légalement.

Ensuite, quant à la réception en droit belge du principe de proportionnalité, nous espérons qu'une consécration totale va voir le jour. En effet, l'examen de la nécessité de l'expropriation ainsi que de l'équilibre entre les intérêts privés et publics conduit, indubitablement, à augmenter la protection du droit de propriété privée face au choix de l'autorité expropriante.

Du côté du Conseil d'Etat, l'étendue du contrôle n'est pas encore fixée à suffisance. Certains arrêts laissent poindre une avancée tandis que d'autres sont plus évasifs. Nous aspirons dès lors à ce que la Haute juridiction administrative s'inspire de son homologue français et fixe définitivement dans sa jurisprudence les contours du contrôle de proportionnalité dans l'examen de la condition d'utilité publique. Cela permettrait de gagner en prévisibilité, ce qui est dans l'intérêt des propriétaires mais également de l'administration qui serait mieux guidée pour motiver adéquatement son arrêté d'expropriation.

Quant aux juridictions de l'ordre judiciaire, notamment grâce à l'intervention de la Cour de cassation, nous observons avec satisfaction que les juges sont de plus en plus enclins à opérer le contrôle de nécessité ainsi que celui des intérêts en présence. L'étendue de ces examens reste variable d'une juridiction à l'autre mais la prise en compte des intérêts des propriétaires

paraît s'accroître au fil du temps. Nous devons tout de même noter que bon nombre de décisions en matière d'expropriation ne sont pas publiées de sorte qu'il reste difficile de tracer une véritable ligne directrice.

Sur cette base, nous pouvons inférer que l'autorité administrative ne peut pas tout justifier par l'utilité publique en matière d'expropriation. En effet, son pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu. Cela s'est marqué par les progrès qui ont été réalisés ces dernières années, sous l'impulsion notamment de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Nous sommes favorable à ces avancées car, assurément, une expropriation peut s'avérer indispensable pour la gestion des affaires publiques, mais il ne faut pas perdre de vue que le droit de propriété privée est un droit fondamental, un droit dit « inviolable et sacré » depuis 1789. Un juste compromis doit donc être trouvé et le droit de propriété doit recevoir une valeur au moins égale au pouvoir discrétionnaire de l'administration, sans néanmoins que le juge empiète sur la faculté pour celle-ci d'agir en opportunité. Au vu des évolutions constatées, nous pensons que cet arbitrage des valeurs est en voie d'être trouvé. Certes, certaines failles subsistent vu l'attitude de réserve du Conseil d'Etat de sorte que, quelques fois, les intérêts des particuliers se voient encore négligés au profit de la volonté de la puissance publique. Mais, dans notre société du XXIe siècle sans cesse tournée vers une plus ample protection des Droits de l'Homme, nous pensons, du moins nous espérons, que le progrès est en marche. Tel que l'a dit l'inventeur et homme d'affaire CHARLES FRANKLIN KETTERING, « Je m'intéresse à l'avenir car c'est là que je vais passer le reste de ma vie ».

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHIES, THÈSES ET OUVRAGES COLLECTIFS

BEHRENDT, CH., BOUHON, F., *Introduction à la théorie générale de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2014, 649p.

BENOIT, G., SAMBON, J., JADOUL, P. (dirs.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, 362p.

BETSCH, B., *L'expropriation*, Bresson, Groupe territorial, 2008, 206p.

BOUVIER, P., *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, 458p.

BURGORGUE-LARSEN, L., *La Convention européenne des droits de l'homme*, 2e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, 302p.

CAMBIER, C., *Précis de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, 621p.

CAUSIN, E., *Droit des victimes d'expropriation et d'autres privations de propriété*, Limal, Anthémis, 2011, 226p.

DE SADELEER, N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution - Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes de droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 437p.

DEOM, D., « Introduction », *in* : RENDERS, D. (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 3 - 12.

HAUMONT, F., « Article 16 », *in* : VERDUSSEN, M. (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, pp. 65 - 68.

HILBERT, A., *Manuel juridique et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Tamines, Duculot-Roulin, 1945, 447p.

KRENC, F., RENAULD, B., « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *in* RENDERS, D. (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 15 - 63.

LEWALLE, P., « L'expropriation pour cause d'utilité publique », *in* : LECOCQ, P., LEWALLE, P. (dirs.), *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 7 - 60.

LEWALLE, P., DONNAY, L., *Contentieux administratif*, 3e éd., Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2008, 1378p.

LONCKE, E., « Onteigening : begrip en voorwaarden », *in* : LONCKE, E. (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortijk-Heule, UGA, 2012, pp. 33 - 50.

MARTENS, P., « L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité », *in* : X, *Mélanges offerts à Jacques Velu*, t.I, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 49 - 68.

MOSSOUX, Y., « Les principes du raisonnable et de proportionnalité », *in* : DE BROUX, P.-O., LOMBAERT, B., TULKENS, F. (dirs.), *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*, Limal, Anthémis, 2015, pp. 51 - 97.

PAQUES, M., VERCHEVAL, C., « Le droit de propriété », *in* : VERDUSSEN, M., BLONDED, N., *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 789 - 818.

PAQUES, M., DONNAY, L., VERCHEVAL, C., « La cause d'utilité publique », *in* : RENDERS, D. (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 209 - 268.

PETTITI, L.-E., « Réflexions sur les principes et les mécanismes de la Convention. De l'idéal de 1950 à l'humble réalité d'aujourd'hui », *in* : PETTITI, L.-E., IMBERT, P.-H., DECAUX, E. (dirs.), *La Convention européenne des droits de l'Homme. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1999, pp. 27 - 40.

RENDERS, D., BEN MESSAOUD, S., GANTY, S., « Les acteurs de l'expropriation », *in* : RENDERS, D. (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 65 - 208.

ROSOUX, G., *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux ? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 1072p.

TRUCHET, D., *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Paris, LGDJ, 1977, 394p.

VAES, S., « Een overzicht van het wettelijk kader voor onteigening in België », *in* : LONCKE, E. (ed.), *Wegwijs in het Belgische onteigeningsrecht*, Kortrijk-Heule, UGA, 2012, pp. 11 - 31.

VAN DER MEEREN, J., « De onteigeningsmachtiging en de samenstelling van het administratief dossier. Een praktische benadering », *in* : PALMANS, R., GHYSELS, J., WAUTERS, K. (eds.), *Grondverwerving en onteigening door lokale besturen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 1 - 24.

VAN DROOGHENBROECK, S., *La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 785p.

VANDE LANOTTE, J., *et al*., *Belgisch Publiekrecht*, deel 1, Brugge, Die Keure, 2015, 791p.

VANDENBERGHE, H. (éd.), *Propriété et droits de l'homme – Property and Human Rights*, Brugge, La Charte - Bruylant, 2006, 305p.

VANDER PEYPEN, E., « De onteigeningsmachtiging », *in* : GHYSELS, J., PALMANS, R. (eds.), *Onteigeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Intersentia, 2006, pp. 17 - 78.

VERBIST, S., *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 754p.

YOUROW, H. C., *The margin of appreciation doctrine in the dynamics of European human rights jurisprudence*, Londres/La Haye/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, 224p.

ARTICLES

BONNARD, R., « Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives », *R.D.P.*, 1925, p. 365.

CAMBIER, C., « Le pouvoir discrétionnaire et le contrôle de la légalité », *J.T.*, 1952, pp. 651 - 653.

CAMBIER, C., « Le contrôle de la légalité interne des actes de l'administration », *J.T.*, 1955, pp. 49 - 55.

CAUSIN, E., « L'expropriation », *Guide de droit immobilier*, octobre 1998, VII.2*bis.*1 - 1 à VII.*2bis.*1.5 - 4.

COOREMAN, I., WINDERICKX, PH., « Onteigening Aiseau », *T.B.O.*, 2010, pp. 346 - 352.

DAL, A., « Notes complémentaires succinctes relatives au contrôle de légalité des arrêtés d'expropriation pour cause d'utilité publique », *J.L.M.B.*, 1989, pp. 312 - 313.

DAL, A., « L'extension de la notion d'utilité publique en matière d'expropriation », *J.L.M.B.*, 1999, pp. 853 - 854.

DE WAELE, T., « Het algemeen nut als voorwaarde tot onteigening : hoe rekbaar is de elastiek ? », *A.J.T.*, 1999-2000, pp. 747 - 750.

DEHIN, L., « L'article 58 du CWATUPE », *C.W.A.T.*, Suppl. 6, décembre 1998, pp. 39 - 43

HUBERLANT, CH., « Le contrôle judiciaire des expropriations pour cause d'utilité publique. Jusqu'où s'étend-il ? A-t-il un caractère exclusif ? », *R.C.J.B.*, 1973, pp. 435 - 472.

LOMBAERT, B., « La protection juridictionnelle de la propriété privée face aux empiètements de l'administration », *Rev. trim. D.H.*, 1995, pp. 33 - 40.

PAQUES, B., « L'évolution de l'utilité publique et de son contrôle », *Amén.*, 1995, pp. 93 - 98.

PAQUES, M., VAN DAMME, N., « Expropriation et valeur des sites d'activité économique désaffectés », *J.L.M.B.*, 2001/28, p. 1221.

PAQUES, M., VERCHEVAL, C., « Des servitudes légales d'utilité publique », *Guide de droit immobilier*, 2009, VII.4.1.1. - 1 à VII.4.1.1.3. - 16.

RENDERS, D., « Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas établis par un acte législatif, *J.J.P.*, 2006, pp. 161 - 165.

STERN, B., « Le droit de propriété, l'expropriation et la nationalisation dans la Convention européenne des droits de l'homme », *D.P.C.I.*, 1991, n° 3, pp. 394 - 423.

SUDRE, F., « La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme », *D.S.*, 1988, pp. 71 - 78.

VAN GERVEN, W., « Principe de proportionnalité, abus de droit et droits fondamentaux », *J.T.*, 1992, pp. 305 - 309.

VANHOORCK, G., « Het oogmerk van algemeen nut en de voorafgaande en billijke schadeloosstelling bij de onteigening », *C.D.P.K.*, 2007, pp. 39 - 54.

VERBIST, S., « Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening. De onteigeningsvoorwaarden. Rechtsbescherming in de administratieve fase. Milieurecht en onteigening », *C.A.B.G.*, 2004/5, pp. 1 - 78.

VERBIST, S., « Kroniek van het onteigeningsrecht (2000-2005) », *T.B.O.*, 2006, pp. 78 - 107.

VERDUSSEN, M., RENDERS, D., « Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour d'arbitrage », *Amén.*, 1996, n° spécial, pp. 198 - 214.

WERY, O., « L'expropriation pour cause d'utilité publique : chronique de jurisprudence (2000-2014) », *J.T.*, 2014, pp. 773 - 789.

WINISDOERFFER, Y., « Margin of appreciation and article 1 of Prot. n° 1. The Doctrine of the margin of appreciation under the European Convention on Human Rights: its legitimacy in theory and application in practice », *H.R.L.J.*, 1998, p. 19.

JURISPRUDENCE

COUR CONSTITUTIONNELLE

C.A., 7 novembre 1996, n° 63/96
C.A., 30 juin 2004, n° 115/2004
C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008
C.C., 3 décembre 2008, n° 173/2008
C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010
C.C., 8 décembre 2011, n° 186/2011
C.C., 22 décembre 2011, n° 201/2011
C.C., 11 janvier 2012, n° 2/2012
C.C., 31 mai 2012, n° 71/2012
C.C., 25 octobre 2012, n° 129/2012
C.C., 28 mars 2013, n° 49/2013
C.C., 16 janvier 2014, n° 3/2014
C.C., 23 janvier 2014, n° 8/2014
C.C., 23 janvier 2014, n° 12/2014

C.C., 17 juillet 2014, n° 106/2014

C.C., 25 septembre 2014, n° 132/2014

CONSEIL D'ETAT

C.E., 19 janvier 1951, n° 687

C.E., 19 janvier 1951, n° 688

C.E., 27 février 1962, n° 9.213

C.E., 18 juin 1968, n° 13.032

C.E., 6 décembre 1973, n° 16.159

C.E., 10 juillet 1978, n° 19.122

C.E., 14 novembre 1978, n° 19.244

C.E., 13 août 1992, n° 40.094

C.E., 11 mars 1994, n° 46.498

C.E., 14 juin 1994, n° 47.942

C.E., 14 juin 1994, n° 47.943

C.E., 22 mars 1994, n° 46.578

C.E., 8 novembre 1994, n° 50.085

C.E., 20 novembre 1997, n° 69.713

C.E., 23 février 1999, n°78.919

C.E., 13 septembre 2001, n° 98.841

C.E., 25 novembre 2005, n° 151.748

C.E., 1er mars 2007, n° 168.372

C.E., 22 mars 2007, n° 169.307

C.E., 12 mai 2009, n° 193.234

C.E., 4 octobre 2010, n° 207.841

C.E., 23 mai 2011, n° 213.938

C.E., 22 juin 2011, n° 214.043

C.E., 28 juin 2011, n° 214.211

C.E., 7 juillet 2011, n° 214.505

C.E., 12 janvier 2012, n° 217.209

C.E., 11 mai 2012, n° 219.330

C.E., 20 novembre 2013, n° 225.538

C.E., 6 décembre 2013, n° 225.735

C.E., 3 juin 2014, n° 227.630

C.E., 19 décembre 2014, n° 229.637

C.E., 14 janvier 2015, n° 229.807

C.E., 22 janvier 2015, n° 229.948

COUR DE CASSATION

Cass., 15 février 1878, *Pas*., 1878, I, p. 128

Cass., 19 décembre 1901, *Pas.*, 1902, I, p. 80

Cass., 29 avril 1920, *Pas*., 1920, I, p. 127

Cass., 30 mars 1933, *Pas*., 1933, I, p. 185

Cass., 9 mars 1962, *Pas.*, 1962, I, p. 775

Cass., 3 mars 1972, *Pas.*, 1972, I, p. 601

Cass., 3 février 2000, *Amén.*, 2001, p. 324

Cass., 11 septembre 2003, *R.W.*, 2005-06, p. 1337

Cass., 24 mars 2014, *Pas*., 2014, p. 258

AUTRES JURIDICTIONS BELGES

Civ. Gand, 21 juin 1957, *R.C.J.B.*, 1964, p. 57

J.P. Ekeren, 7 juillet 1959, *R.W.*, 1959-1960, col. 1282

Civ. Charleroi, 10 mars 1988, *J.L.M.B.*, 1989, p. 308

J.P. Willebroek, 18 octobre 1993, *J.J.P*., 1996, p. 246

Civ. Bruxelles, 21 avril 1995, *A.P.M.*, 1995, p. 302

J.P. Saint-Joost-ten-Node, 2 avril 1996, *Amén*., 1996, p. 182

J.P. Charleroi, 27 mai 1998, inédit.

Liège, 27 mai 1998, *J.L.M.B.*, 1999, p. 855

Civ. Anvers, 25 octobre 1999, *A.J.T.*, 2000-2001, p. 338

J.P. Tournai, 27 septembre 2000, *J.LM.B.*, 2001, p. 616

J.P. Huy, 13 novembre 2000, *C.D.P.K.*, 2001, p. 208

Civ. Charleroi, 10 mars 2002, inédit

Civ. Liège, 28 mars 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1107

J.P. Charleroi, 7 juillet 2003, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1550

J.P. Herstal, 2 janvier 2004, *J.P.P.*, 2006, p. 149

Civ. Liège, 15 juin 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1540

J.P. Willebroek, 16 septembre 2004, *R.W.*, 2006-07, p. 614

J.P., Tournai, 15 février 2006, *Rev. dr. rur.*, 2006, p. 159

Civ. Liège, 25 juillet 2007, inédit

J.P. Zottegem, 6 mars 2008, *T. Vred.*, 2008, p. 405

Bruxelles, 24 février 2009, *Res. jur. imm.*, 2010, liv. 1, p. 37

J.P. Enghien-Lens, 29 avril 2009, inédit

Civ. Huy, 21 octobre 2009, inédit

J.P. Mons, 27 novembre 2009, inédit

J.P. Châtelet, 2 février 2010, *T.B.O.*, 2010, p. 341

Bruxelles, 27 juin 2011, *Res. jur. imm.*, 2012, p. 223

J.P. Limbourg-Aubel, 9 décembre 2011, inédit

Civ. Marche-en-Famenne, 9 janvier 2012, inédit

Civ. Bruxelles, 8 février 2012, *J.T.*, 2013, p. 270

J.P. Westerlo, 4 juin 2012, *R.W.*, 2013-14, p. 432

J.P. Molenbeek, 30 avril 2013, *J.T.*, 2013, p. 836

Civ. Bruxelles, 27 septembre 2013, *J.T.*, 2013, p. 835

J.P. Arlon-Messancy, 25 juillet 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1541

J.P. Arlon-Messancy, 12 décembre 2014, *J.T.*, 2015, p. 261

Bruxelles, 23 mars 2015, *T.B.O.*, 2015, p. 269

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

C.E.D.H., *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979

C.E.D.H., *Sporrong & Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982

C.E.D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986

C.E.D.H., *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989

C.E.D.H., *Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, 24 juin 1993

C.E.D.H., *Hentrich c. France*, 22 septembre 1994

C.E.D.H., *Les Saints Monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994

C.E.D.H., *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995

C.E.D.H., *Guillemin c. France*, 21 février 1997

C.E.D.H., *National & Provincial Buildings Societies, the Leeds Permament Building Society & the Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997

C.E.D.H., *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000

C.E.D.H., *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, 20 mai 2000

C.E.D.H., *Ex-roi de Grèce c. Grèce*, 23 novembre 2000

C.E.D.H., *Cooperativa La Laurentina c. Italie*, 2 août 2001

C.E.D.H., *Elia s.r.l. c. Italie*, 2 août 2001

C.E.D.H., *Allard c. Suède*, 24 septembre 2003

C.E.D.H., *Broniowski c. Pologne*, 22 juin 2004

C.E.D.H., *Bäck c. Finlande*, 20 octobre 2004

C.E.D.H., *Chiro et autres c. Italie (n°5)*, 11 octobre 2005

C.E.D.H., *Scordino c. Italie (n° 1*), 29 mars 2006

C.E.D.H., *Kozacioglu c. Turquie*, 19 février 2009

C.E.D.H., *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, 12 octobre 2010

C.E.D.H., *Granitul S.A. c. Roumanie*, 22 mars 2011

C.E.D.H., *Vistins et Perepjolkins c. Lettonie*, 25 octobre 2012

C.E.D.H., *Konstantin Stefanov c. Bulgarie*, 27 octobre 2015

C.E.D.H., *S.A. Antares Transport S.A. et S.C. Transroby S.P.R.L.*, 15 décembre 2015

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

C.J.C.E., *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, 13 décembre 1979, n° 44/79

CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS

C.E. fr., 28 mai 1971

C.E. fr., 31 janvier 1986

C.E. fr., 20 février 1987

C.E. fr., 3 avril 1987

C.E. fr., 31 octobre 1990

C.E. fr., 21 novembre 1990

C.E. fr., 10 avril 1991

C.E. fr., 27 mai 1991

AUTRE

RENDERS, DAVID

Université catholique de Louvain – Faculté de Droit, département de droit public

Professeur

Place Montesquieu, 2 – 1348 Louvain-la-Neuve

Entretien du 13 avril 2016