

Numéro du rôle : 2668
Arrêt n° 26/2004 du 11 février 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 70, alinéas 2 à 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il a été remplacé par l'article 33 du décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002, introduit par J. Boesmans et A.-M. Hene.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, et du président A. Arts, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 mars 2003 et parvenue au greffe le 14 mars 2003, J. Boesmans, demeurant à 5310 Branchon, rue Romaine 4, et A.-M. Hene, demeurant à 4520 Huccorgne, rue de Biémonsart 210, ont introduit un recours en annulation de l'article 70, alinéas 2 à 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il a été remplacé par l'article 33 du décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002 (publié au *Moniteur belge* du 21 septembre 2002, deuxième édition).

Le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 26 novembre 2003 :

- ont comparu :

. Me Y. Ranscelot, avocat au barreau de Liège, pour les parties requérantes;

. Me F. Guérenne, avocat au barreau de Nivelles, *loco* Me F. Haumont, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me O. Vanhulst *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les requérants exposent qu'ils sont propriétaires de terrains repris aux plans de secteur dans une zone d'habitat, et que la commune de situation de ces biens réalise actuellement un schéma de structure les plaçant dans une zone où l'habitat ne sera plus admis ou seulement dans des limites extrêmement étroites. Ils précisent qu'ils n'ont pas encore mis en œuvre de projet de valorisation de ces terrains, parce qu'ils les destinent à leurs enfants qui ont l'intention d'y bâtir dans le futur.

A.1.2. Le Gouvernement wallon fait valoir qu'en vertu de l'article 70 attaqué, seuls les plans de secteur et les plans communaux d'aménagement peuvent ouvrir le droit à indemnisation pour moins-value d'urbanisme. Il relève qu'actuellement, seul le projet de schéma de structure pourrait affecter le droit de propriété des requérants, et qu'un schéma de structure n'est pas un plan revêtu de la force obligatoire donnant ouverture à indemnité sur pied de l'article 70. Il en conclut que les requérants ne sont pas personnellement affectés dans leur situation de manière directe et défavorable par la disposition qu'ils attaquent.

A.1.3. Les requérants répondent que l'objet de leur recours n'est ni le schéma de structure, ni le plan de secteur, mais bien la disposition décrétales qui régleme l'indemnisation suite à un changement d'affectation. Cette réglementation étant défavorable aux propriétaires, tous les propriétaires de biens situés en zone d'habitat ont intérêt à en solliciter l'annulation.

A.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon fait valoir que l'intérêt des requérants, ainsi compris, est purement hypothétique.

Quant au fond

A.2.1. Les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Ils exposent que l'article 70 attaqué crée une discrimination entre les propriétaires de terrains classés légalement dans des zones d'urbanisation qui ont accompli des actes de valorisation et ceux qui n'ont pas estimé devoir le faire, pour des raisons personnelles, familiales ou patrimoniales légitimes. Ils estiment que ce critère de distinction n'est pas susceptible d'une justification objective et raisonnable, l'objectif du législateur décretaal wallon étant uniquement de réduire drastiquement les indemnités à allouer aux propriétaires de biens dont l'affectation est modifiée par un changement du plan de secteur.

A.2.2. Le Gouvernement wallon rappelle que sous l'empire de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'indemnisation ne pouvait intervenir qu'à la double condition qu'il soit prouvé que le bien était précédemment destiné à la bâtisse et que cette affectation ne pouvait plus être réalisée par l'effet de l'adoption du plan d'aménagement. Pour déterminer si la destination normale d'un terrain était d'être un terrain à bâtir, il fallait se référer aux critères admis par la doctrine et la jurisprudence, à savoir : le terrain est riverain d'une voie de communication suffisamment équipée, il est voisin d'autres terrains à bâtir et il est apte à recevoir des constructions. En outre, la Cour de cassation a jugé que la destination normale d'un terrain doit être appréciée compte tenu de la politique d'urbanisme menée précédemment par l'autorité.

A.2.3. Le Gouvernement wallon expose qu'en adoptant la disposition attaquée, le législateur entendait « se donner les moyens d'une révision des plans de secteur qui mettra en œuvre le principe de gestion parcimonieuse du sol », en limitant et précisant certaines conditions à l'indemnisation. L'article 70 attaqué retient uniquement le critère de l'affectation existante, et renonce à celui, retenu antérieurement, de la « destination normale » du bien, mais il ajoute une condition de démonstration concrète de la volonté de réaliser l'affectation prévue par le plan antérieur.

Il fait valoir que rien n'interdit au législateur décretaal de conférer un fondement à une condition dont la légalité était contestée et d'ainsi éviter une discrimination entre propriétaires dont les biens auraient été désaffectés par un plan d'aménagement selon que le tribunal saisi exigeait ou non la démonstration de la volonté du propriétaire d'affecter le bien à la bâtisse. Il ajoute que le législateur décretaal wallon a maintenu un équilibre entre l'intérêt général conditionné par des questions budgétaires et l'intérêt des particuliers, en n'indemnisant que des dommages certains issus de l'affectation prévue par le plan révisé.

A.2.4. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'exigence d'une intention de bâtir ou de lotir était systématiquement retenue par la jurisprudence comme élément de la condition que le bien ait été normalement destiné à la bâtisse. Cette preuve n'était rien d'autre que la preuve de la destination de la parcelle. Il en conclut que la condition exprimée par l'alinéa 2 de l'article 70, critiquée par les requérants, est déjà, en réalité, contenue dans son alinéa 1er. Il en déduit en ordre principal que les requérants n'ont pas d'intérêt à demander l'annulation

de l'alinéa 2, et que le recours est irrecevable. En ordre subsidiaire, il considère que le moyen unique n'est pas fondé, car le législateur décretaal peut établir une distinction entre les propriétaires qui subissent un préjudice dans leur intention de bâtir par l'adoption d'un plan d'aménagement, et ceux qui sont touchés uniquement dans une opération de spéculation immobilière.

A.2.5. Les requérants répondent que la thèse, soutenue par la Région wallonne, selon laquelle l'indemnisation ne peut intervenir que dans des cas exceptionnels n'est pas admise par la jurisprudence, qui s'en tient, dans sa large majorité, à la notion de terrain à bâtir telle que définie en matière d'expropriation. Pour le surplus, ils répètent que les raisons invoquées par le législateur décretaal wallon sont inadmissibles parce qu'elles entraînent des effets disproportionnés pour les propriétaires. Ils précisent que la différence de valeur entre un terrain agricole et un terrain à bâtir peut aller jusqu'à une différence de 1 à 50, et qu'il n'est pas raisonnable qu'un propriétaire soit brusquement privé d'une partie importante de son patrimoine pour la seule raison qu'il a préféré conserver provisoirement la parcelle concernée en l'état.

A.2.6. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon fait valoir que, déjà en 1962, le législateur entendait n'indemniser que des situations exceptionnelles où il était démontré un dommage certain, actuel et objectivement déterminable et que pour démontrer ce dommage, certaines décisions jurisprudentielles recouraient au critère de l'intention du propriétaire. Il estime que le législateur décretaal wallon n'était pas tenu par une quelconque obligation de *standstill* en cette matière. Par ailleurs, il souligne que les procédures d'adoption des plans d'aménagement sont entourées de nombreuses garanties permettant de sauvegarder les droits des propriétaires concernés.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Les alinéas 1er à 7 de l'article 70 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), modifiés par l'article 33 du décret du 18 juillet 2002, disposent :

« Il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région ou de la commune lorsque l'interdiction de bâtir, au sens visé à l'article 84, § 1er, 1^o, ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'affectation donnée au bien par le plan d'aménagement en vigueur au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan, à condition qu'à ce jour, le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux.

En outre, le demandeur d'indemnisation doit montrer par des actes concrets et non équivoques qu'il a cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin.

Dans le cas où l'affectation à laquelle il est mis fin a été établie plus de trois ans avant le 1er décembre 2000, cette démonstration doit résulter d'actes concrets et non équivoques accomplis avant le 1er décembre 2000.

Dans le cas où l'affectation à laquelle il est mis fin a été établie moins de trois ans avant le 1er décembre 2000, cette démonstration peut résulter d'actes concrets et non équivoques accomplis dans les trois ans de l'établissement de cette destination.

Dans le cas où l'affectation à laquelle il est mis fin a été établie après le 1er décembre 2000, cette démonstration est admise sans condition de délai.

Cette démonstration n'est pas exigée de celui qui a acquis le bien à titre onéreux postérieurement à l'entrée en vigueur du plan qui établissait l'affectation à laquelle il est mis fin et qui a supporté lors de cette acquisition une contrepartie au moins équivalente à la valeur du bien calculée sur la base de l'affectation établie par ce plan.

La diminution de valeur, qui est prise en considération pour l'indemnisation, est estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation. »

B.1.2. Les requérants poursuivent l'annulation des alinéas 2 à 6 de la disposition précitée.

Quant à la recevabilité du recours

B.2.1. Le Gouvernement wallon soulève une exception d'irrecevabilité du recours, au motif que, les requérants étant propriétaires de parcelles situées dans une zone d'habitat suivant le plan de secteur actuel, et ce plan n'étant pas modifié, leur situation ne serait pas directement et défavorablement affectée par la disposition en cause.

B.2.2. En tant que propriétaires de terrains situés en Région wallonne dans une zone d'habitat, les requérants sont susceptibles d'être directement et défavorablement affectés par une disposition en vertu de laquelle ils n'auraient pas droit à une indemnisation de la moins-value de ces biens dans l'hypothèse où le plan de secteur ou le plan d'aménagement communal viendraient à être révisés et où l'affectation des biens des requérants s'en trouverait modifiée.

B.2.3. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.3.1. Le Gouvernement flamand soulève une exception d'irrecevabilité du recours, au motif que l'exigence posée par l'alinéa 2 attaqué, à savoir que le propriétaire prouve qu'il a cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin, serait déjà implicitement contenue dans l'alinéa 1er, non attaqué, de la disposition.

B.3.2. L'exception est liée à l'interprétation qu'il convient de donner aux alinéas 1er et 2 de la disposition attaquée. Elle porte donc sur le fond de l'affaire et doit être jointe à l'examen de celui-ci.

Quant au fond

B.4. Les requérants estiment que la disposition en cause crée une distinction de traitement injustifiée entre les propriétaires de terrain qui subissent une moins-value à la suite d'un changement d'affectation en conséquence de l'adoption d'un plan ayant force obligatoire, selon qu'ils peuvent ou ne peuvent pas prouver par des actes concrets et non équivoques qu'ils ont cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin.

B.5. Avant sa modification par la disposition attaquée, l'article 70 du CWATUP prévoyait que la moins-value occasionnée par le changement d'affectation d'un bien pouvait donner lieu à indemnisation lorsque le bien pouvait être considéré comme à bâtir ou à lotir, soit en vertu de l'affectation existante, soit en vertu de la destination normale du terrain. Pour apprécier si la destination normale du terrain était d'être bâti ou loti, il était traditionnellement exigé que le bien soit apte à recevoir des constructions, qu'il soit riverain d'une voirie suffisamment équipée et voisin d'autres terrains à bâtir ou de bâtiments existants.

L'article 33 du décret du 18 juillet 2002 remplace le critère de la « destination normale du bien » par la condition que « le bien soit apte à recevoir des constructions et riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux ». Il ajoute la condition que le propriétaire puisse « montrer par des actes concrets et non équivoques qu'il a cherché à

réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin ».

B.6. Les travaux préparatoires de la disposition en cause indiquent qu'elle s'inscrit dans le contexte de la « révision globale des vingt-trois plans de secteur que compte la Région wallonne en vue de l'inscription thématique de nouvelles zones d'activité économique » (*Doc.*, Parlement wallon, 2001-2002, n° 309/1, p. 4). Le décret du 18 juillet 2002 doit permettre de « mieux appliquer le principe de gestion parcimonieuse » lors de cette révision, « notamment en renforçant les conditions de naissance du droit à l'indemnisation des moins-values » (*ibid.*, p. 5). Le principe de l'indemnisation est maintenu, mais la condition selon laquelle le propriétaire doit montrer qu'il a cherché à valoriser l'affectation compromise permet d'assurer que « seules les frustrations d'espérances légitimes concrétisées seront indemnisables » (*ibid.*, p. 11), « de ne compenser que les moins-values effectivement ressenties par ceux qui se disposaient à réaliser l'affectation prévue par le plan révisé et d'exclure les effets d'aubaine liés au classement de biens en zone d'habitat » (*ibid.*, p. 32).

B.7. L'interdiction de bâtir ou de lotir provenant d'un plan revêtu de la force obligatoire est une limitation de la jouissance du droit de propriété. Il appartient au législateur de déterminer les cas dans lesquels une telle limitation donne lieu à indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée. Ce faisant, le législateur ne pourrait cependant faire usage de critères qui seraient discriminatoires.

B.8. Le législateur décréteil peut légitimement prendre des mesures visant à éviter que des pertes purement spéculatives ne soient supportées par la collectivité. En exigeant que le propriétaire fasse la preuve qu'il a effectivement cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin, il a pris une mesure qui est pertinente pour atteindre cet objectif.

B.9. Toutefois, par sa généralité, cette mesure risque d'avoir des effets disproportionnés au détriment de certaines catégories de propriétaires. Ainsi, à l'égard des propriétaires qui ont acquis le bien après l'entrée en vigueur du plan établissant l'affectation à laquelle il est mis

fin et qui ne l'ont pas acquis à titre onéreux, la mesure apparaît disproportionnée puisque ces propriétaires seraient privés de toute indemnisation alors qu'ils ont subi, lors de cette acquisition, une charge fiscale calculée sur une valeur du bien qui tenait compte de cette affectation.

B.10. En s'abstenant de prendre en considération une telle situation, alors qu'il a exempté de la preuve prévue par l'alinéa 2 de l'article 70 les propriétaires qui, à la même époque, ont acquis l'immeuble à titre onéreux et qui ont payé un prix calculé sur une valeur du bien qui tient compte, dans la mesure précisée par le décret, de l'affectation établie par le plan, le législateur décréte a traité de manière discriminatoire la catégorie de propriétaires décrite en B.9.

Par ces motifs,

la Cour

annule les alinéas 2 à 6 de l'article 70 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tels qu'ils ont été modifiés par l'article 33 du décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 11 février 2004.

Le greffier,

Le président f.f.,

L. Potoms

P. Martens