

CHAPITRE VII

**RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION
EN MATIÈRE
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

PAR

FRANCIS HAUMONT

CHARGÉ DE COURS EXTRAORDINAIRE À L'UCL
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

INTRODUCTION

L'organisation du territoire est devenue, au fil du temps, une nécessité. Notre société se développant sans cesse en multipliant les activités diverses et en les intensifiant, il était indispensable d'organiser l'utilisation du sol en vue de diminuer, dans la mesure du possible, les inconvénients résultant de la promiscuité d'installations incompatibles.

C'est la raison pour laquelle, à l'instar de ce qui s'est passé dans la plupart des autres pays, une loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a été promulguée (1). Cet aménagement du territoire est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles et gérer avec parcimonie le sol (2).

La politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme est donc faite d'une multitude de décisions administratives qui sont chacune des choix.

Des choix d'affectation, en premier lieu. Telle terre peut être affectée à la bâtisse, telle autre à l'agriculture, telle autre

(1) Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

(2) Loi du 29 mars 1962, art. 1^{er}, al. 2 ; C.W., art. 1^{er}, al. 2. Seule cette dernière disposition vise la gestion parcimonieuse du sol.

encore doit être préservée dans le cadre des mesures de protection de la nature.

Des choix de densité d'activité, ensuite. Dans le cadre d'un même type d'activité, l'autorité administrative peut autoriser tantôt une faible densité par rapport à la superficie d'un terrain, tantôt, au contraire, une forte densité d'occupation. C'est ainsi que, selon la localisation d'un terrain, le propriétaire pourra y construire un immeuble à appartements de quinze étages ou devra se limiter à ériger un habitat pavillonnaire unifamilial.

Ces décisions sont manifestement à l'origine de la rupture, apparente à tout le moins, de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Par ailleurs, ces multiples décisions réglementaires ou individuelles qui, au niveau du pays, sont prises chaque jour, ne peuvent l'être qu'en conformité avec la loi. Force nous est de constater que de nombreux actes administratifs d'exécution des dispositions légales en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont entachées d'illégalité.

L'application du principe de l'égalité et de celui de la légalité en matière d'aménagement du territoire constituera le thème des deux sections de ce chapitre. Eu égard à la spécificité du mécanisme de la responsabilité sans faute de l'autorité publique en aménagement du territoire, nous développerons essentiellement la première section.

Il est à noter que, dans le cadre de ce rapport, nous nous limiterons à l'examen du droit de l'aménagement du territoire *sensu stricto*. La démarche mériterait cependant d'être étendue à des domaines qui y sont étroitement liés tels le droit de la protection de l'environnement ou celui de la conservation du patrimoine culturel immobilier (3).

Il eut été important d'aborder, dans une troisième et dernière section, la question délicate de la charge des responsabilités en matière d'aménagement du territoire au regard des réformes institutionnelles.

(3) Sur ces questions, voy. B. JADOT, J.P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, DE BOECK, 1988, 420 pp.

Voy. M. BOES, « Monuments et sites », *Rép. not.*, t. XV, I, XIX.

En effet, on peut considérer que, au 1^{er} janvier 1990, la majorité des actes administratifs à l'origine d'une responsabilité avec ou sans faute de l'administration date encore d'avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980 spéciale de réformes institutionnelles. Or, du fait de cette dernière, la compétence en matière d'aménagement du territoire est dévolue aux Régions (4).

Dès lors se pose la question de savoir, dans l'hypothèse où les cours et tribunaux estiment établie la responsabilité de l'administration, qui, de l'Etat ou de la Région, est tenu d'en assumer la charge. Il s'agit là d'une question posée dans pratiquement tous les litiges.

Malheureusement, nous ne pourrions le faire sans donner à ce chapitre un volume trop important. Nous renvoyons le lecteur aux commentaires publiés sur cette question (5).

SECTION I^{re}. — LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ : LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

§ 1^{er}. — *Le principe*

Il est clair que les décisions en matière d'aménagement du territoire, en particulier celles relatives aux plans d'aménagement, sont à l'origine de situations inégales. Pour déterminer le régime juridique de l'indemnisation éventuelle du préjudice découlant de cette inégalité de traitement, il convient de s'interroger successivement sur la nature des restrictions découlant des instruments juridiques de la politique d'aménagement du territoire et sur le fondement juridique du principe de l'indemnisation (6).

(4) Loi du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, I.

(5) Voy. not. F. DAOÛT, « Le justiciable en quête d'interlocuteur » in *L'avènement des Communautés et des Régions : quels changements pour les praticiens du droit ?*, De Boeck, Bruxelles, 1990, pp. 159 et s.

(6) Pour un commentaire du régime juridique de l'indemnisation des moins-values découlant des plans d'aménagement, voy. not. M. BOES, « De wet van 22 december 1977 : gewestplannen, meerwaarde en planschade », in *Gewestplannen, meerwaarde en planschade*, Berchem-Antwerpen, Kluwer, 1978, pp. 26-51 ; Y. BOUCQUEY, « L'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ou les conséquences d'un plan d'aménagement sur la valeur d'un terrain non bâti : esquisse d'une perspective... », *A.T.D.F.*, n° 3, avril 1978, pp. 1-5 ; M. DENYS, *Gewestplannen en andere plannen van aanleg, Sint-Agatha-Rhode*, Cantal, 1977, pp. 156-

I. — *La nature des restrictions en aménagement du territoire*

Les restrictions frappant une propriété peuvent aller fréquemment jusqu'à l'interdiction totale de bâtir. En aucun cas, ces limitations ne peuvent s'assimiler à une expropriation pour cause d'utilité publique dès lors qu'il n'y a pas privation de la propriété mais simplement privation de jouissance (7). En effet, l'article 11 de la Constitution, fondement de l'expropriation, n'en prévoit l'exercice qu'en vue de la privation du droit de propriété.

Eu égard au fait que l'on ne peut assimiler les restrictions découlant des décisions en matière d'aménagement du territoire à des expropriations, certains y ont vu une « quasi-expropriation » (8). Cette thèse qui, si elle était admise, permettrait une indemnisation complète du préjudice subi, ne rencontre pas l'assentiment des cours et tribunaux (9).

De même certains considèrent, à tort selon nous, que l'arrêt rendu le 23 septembre 1982 par la Cour européenne des droits de l'homme établit le fait que les interdictions de bâtir découlant des plans d'aménagement violeraient l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (10). En réalité, cet arrêt a sanctionné le

183 ; M. DENYS, « Planschadevergoeding », *Entr. et dr.*, 1985, pp. 222 et s. ; J. DE SURAY, « L'indemnisation des moins-values en matière d'aménagement du territoire », *J.T.*, 1968, pp. 741-746 ; J. DE SURAY, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, 1978, t. III, pp. 291-358 ; J. HOFFLER, « L'aménagement du territoire et le droit de propriété », *J.T.*, 1959, pp. 217-224 ; J. HOFFLER, « Faut-il modifier le livre II du Code civil ? », *J.T.*, 1967, pp. 181-184 ; M. PAQUES, « Servitude légale d'utilité publique et indemnisation », *Adm. publ. trim.*, 1983, pp. 188 et s. ; J. PUTZEYS, *Le contentieux judiciaire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Facultés Universitaires St-Louis, 1981, ronéo, 35 pp. L.P. SUTENS, « Gewestplannen en planschade », in *Gewestplannen meerwaarde en planschade, op. cit.*, pp. 12-25 ; K. VAN ALSENOY, « De programmawet (van 22 december 1977) en de ruimtelijke ordening », *R.W.*, 1977-1978, col. 1785-1791 ; Ph. VANDEN BORRE, *Aménagement du territoire et urbanisme*, Commentaire, Bruges, La Charte, 1980, pp. 259-291 ; F. WASTIELS et P. VAN ACKERE, *Manuel administratif de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, U.G.A., Heule, pp. v, iv - 1 et s.

(7) C.E., n° 21.269, 16 juin 1981, Bourgeois ; C.E., n° 21.936, 26 janv. 1982, Liedekerke ; C.E., n° 22.276, 25 mai 1982, Michiels ; C.E., n° 22.784, 4 janv. 1983, Puttemans ; C.E., n° 22.800, 4 janv. 1983, Parmentier ; C.E., n° 22.801, 4 janv. 1983, Switsers ; C.E., n° 23.926, 31 janv. 1984, Timmerman.

(8) M. DENYS, « De la quasi-expropriation ou de l'indemnisation des interdictions de bâtir », *J.T.*, 1983, pp. 405-410.

(9) Voy. not. Civ. Bruxelles, 13 février 1986, inédit ; *contra* Civ. Malines, 24 mars 1986, *Pas.* 1986, III, 65.

(10) C.E.D.H., 23 sept. 1982, Sporrang et Lönnroth, *J.T.*, 1983, p. 699.

gouvernement suédois pour une interdiction de construire découlant d'un permis d'exproprier qui, depuis vingt-trois ans, n'était pas mis en œuvre (11).

Tant le Conseil d'Etat (12) que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire (13) rejettent les demandes fondées sur ce moyen.

Les restrictions découlant notamment des plans d'aménagement et qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction totale de construire sont des servitudes d'utilité publique (14). C'est donc en fonction du régime juridique des servitudes d'utilité publique que va s'analyser le mécanisme de l'indemnisation du préjudice subi, ce dernier découlant de la rupture du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

II. — *Le fondement de l'indemnisation*

Il convient de rappeler le principe selon lequel les servitudes d'utilité publique ne donnent lieu à aucune mesure de dédommagement en faveur des propriétaires dont les biens en sont frappés (15).

Toutefois, ce principe connaît des exceptions. En effet, cette indemnisation est possible si la loi établissant la servitude d'utilité publique prévoit un tel mécanisme.

C'est le cas, à titre d'exemple, de la loi du 13 octobre 1930, à propos des installations des régies de télégraphe et de téléphone, de la loi du 23 juin 1930 établissant des servitudes aéronautiques ou encore de la loi du 10 mars 1925 en ce qui concerne la distribution d'énergie électrique.

En l'absence d'un tel mécanisme légal d'indemnisation, le préjudice du fait d'une servitude d'utilité publique doit être subi sans compensation.

Bien sûr, dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section d'administration du Conseil d'Etat se

(11) Pour un commentaire de cet arrêt, voy. P. Lambert, obs., *J.T.*, 1983, pp. 701-702.

(12) C.E., n° 23.926, 31 janv. 1984, Timmerman.

(13) Voy. not. Civ. Bruxelles, 13 février 1986, inédit.

(14) Voy. not. C.E. n° 23.926, 31 janv. 1984, Timmerman.

(15) Sur cette question, voy. l'étude très complète de M. PAQUES, « Servitude légale d'utilité publique et indemnisation », *Adm. publ. trim.*, 1983, pp. 170 et s.

prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative (16). C'est une voie qui fut d'ailleurs suivie avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, lorsqu'un propriétaire estimait que ses terrains étaient victimes d'une moins-value du fait d'un plan communal d'aménagement (17).

Cependant, l'entrée en vigueur de la loi organique a consacré le principe de l'indemnisation des moins-values découlant non pas de toutes les décisions d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais uniquement des plans d'aménagement (18).

§ 2. — *Les conditions de l'indemnisation*

Pour qu'une moins-value d'urbanisme puisse faire l'objet d'une indemnisation sur base de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon, un certain nombre de conditions doivent être rencontrées.

I. — *Un plan d'aménagement en vigueur*

Pour qu'une moins-value puisse donner lieu à une indemnisation, il faut que les restrictions qui en sont à l'origine résultent d'un plan d'aménagement en vigueur (19).

Sans entrer dans le détail d'un exposé relatif aux plans d'aménagement (20), relevons que, dans la pratique, ce sont les plans de secteur et les plans particuliers d'aménagement qui sont à l'origine de la quasi-totalité des moins-values d'aménagement.

Si la moins-value est la conséquence d'un plan particulier d'aménagement, la charge de l'indemnisation incombera à la

(16) Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 11, al. 1^{er}.

(17) voy. not. C.E., n° 263, 21 févr. 1950, Lamont.

(18) Loi du 29 mars 1962, art. 37.

(19) L.O., art. 37, al. 1^{er}; C.W., art. 34, al. 1^{er}.

(20) Sur cette question, voy. not. notre ouvrage, « Urbanisme », *Rép. not.*, t. XIV, l. XV.

commune et ceci nonobstant le fait que l'Exécutif approuve les plans communaux (21).

Il est à noter que seul un plan définitif en vigueur peut donner lieu à la mise en œuvre du mécanisme de l'indemnisation des moins-values. C'est ainsi qu'un projet de plan de secteur, même s'il a force obligatoire et valeur réglementaire (22), ne peut ouvrir le droit à l'indemnisation (23). Il s'agit d'une règle de bon sens dans la mesure où, dès lors que le plan n'est qu'à l'état de projet, il est susceptible d'être modifié dans le cadre de l'élaboration du plan définitif et, de ce fait, la moins-value peut être infirmée.

II. — *Une interdiction de bâtir ou de lotir*

L'indemnisation ne peut être obtenue par un propriétaire que si son terrain est interdit à la bâtisse ou au lotissement (24).

L'interprétation des prescriptions d'un plan d'aménagement n'est pas chose toujours aisée. Les plans ont, selon leur niveau, des échelles topographiques différentes. La précision des prescriptions l'est donc également. C'est ainsi, par exemple, que le fait, pour un terrain, d'être repris en zone d'habitat au plan de secteur n'implique nullement la garantie de sa constructibilité (25). De même, la zone verte au plan de secteur n'implique pas nécessairement l'inconstructibilité (26). Ce ne sera pas le cas pour les zones d'habitat ou les zones vertes d'un plan particulier d'aménagement dont la précision ne laisse pas de place pour une telle interprétation.

(21) Cela découle des termes même de l'alinéa 1^{er} de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon ; voy. Civ.Bruxelles, 1^{er} déc. 1981, *J.T.*, 1982, p.498.

(22) Les projets de plan de secteur ont force obligatoire et valeur réglementaire pendant trois ans à dater de leur entrée en vigueur (L.O., art. 2 ; C.W., art. 2).

(23) Civ. Bruxelles, 1^{er} déc. 1981, *J.T.*, 1982, p. 498 ; Gand, 12 sept. 1989, *R.W.*, 1989-90, 368.

(24) L.O., art. 37, al. 1^{er} ; C.W., art. 34, al. 1^{er}.

(25) L'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plan et des plans de secteur et l'article 170 du Code wallon, qui définissent la zone d'habitat, prévoient explicitement l'inconstructibilité d'une partie de cette zone.

(26) Les articles 20, 21 et 23 de l'arrêté royal précité et les articles 185, 186 et 198 du Code wallon permettent, à titre dérogatoire, la bâtisse ou le lotissement en zone d'espace vert.

Pour qu'il y ait indemnisation, il faut qu'il y ait réellement interdiction de bâtir ou de lotir. Nous y reviendrons.

L'administration a longtemps considéré cette condition légale comme imposant une interdiction totale de bâtir ou de lotir. Or, selon les dispositions de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ou celles du Code wallon qui définissent les différentes zones des plans de secteur, rares sont les zones qui impliquent une inconstructibilité totale des terrains qui y sont repris. C'est ainsi, par exemple, qu'en zones agricoles ou forestières, on peut construire les bâtiments nécessaires à une exploitation agricole ou forestière, en ce compris le logement de l'exploitant (27). De là à en déduire qu'aucun terrain n'était frappé, du fait des plans de secteur, d'une interdiction de bâtir, il n'y avait qu'un pas.

Les cours et tribunaux n'ont pas suivi cette thèse estimant que l'interdiction de bâtir ne devait pas être totale pour ouvrir le droit à l'indemnité (28). La jurisprudence estime, en effet, que les termes même des articles 37 de la loi organique et 34 du Code wallon n'imposent nullement que l'interdiction de bâtir soit absolue, mais qu'elle mette fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné (29). Nous reviendrons sur cette condition ultérieurement.

Il convient de relever encore le fait que le législateur, en parlant « d'interdiction de bâtir ou de lotir », n'a pas défini ce qu'il entendait par « bâtir ». Faut-il interpréter la notion d'interdiction de bâtir au sens strict du terme ou de manière extensive, c'est-à-dire dans le sens de l'interdiction d'accom-

(27) A.R. du 28 déc. 1972, art. 11 et 12 ; C.W., art. 176 et 177.

(28) Civ. Verviers, 8 déc. 1981, Jur. Liège, 1982, p. 212 ; Bruxelles, 15 sept. 1982, inédit ; Cass., 9 mai 1985, *J.T.*, 1986, p. 542 et obs. J.M. FAVRESSE ; *Pas.*, 1985, I, 1109, concl. av. gén. LIEKENDAEL ; Liège, 18 janv. 1989, *Amén.*, 1989, p. 30.

(29) Si l'on peut admettre cette interprétation jurisprudentielle conforme à la *ratio legis* de la loi organique et du Code wallon, on regrettera le manque de cohérence dans l'interprétation de la notion d'interdiction de bâtir. C'est ainsi que, au regard des articles précités, on estimera que le fait d'être en zone agricole implique, sauf exceptions, une interdiction de bâtir susceptible d'être indemnisée alors même que certaines constructions y sont autorisées, tandis que, pour l'application de l'article 70bis de la loi organique ou de l'article 72 du Code wallon, et plus précisément pour l'interprétation de la notion d'interdiction de bâtir susceptible d'exonérer le propriétaire d'une parcelle de la taxe sur les terrains non bâtis, les tribunaux considèrent parfois qu'il n'y a pas d'exonération même lorsque le propriétaire n'est autorisé à ériger sur la parcelle en question que des constructions bien déterminées (Cass., 24 mars 1976, *Pas.* 1976, I, 818 ; Bruxelles, 30 avril 1985, *Entr. et dr.*, 1986, p. 243, obs. P. RONSE).

plir un des actes soumis à permis préalable en vertu des articles 44, § 1^{er} de la loi organique et 41, § 1^{er} du Code wallon ? Si l'on admet la thèse extensive, cela signifie que pourrait rentrer dans le champ d'application de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon, l'interdiction, par exemple, d'exploiter une carrière ou une forêt si cette interdiction découle du plan d'aménagement. Il semble bien que cette dernière interprétation puisse être défendue dès lors que l'article 78, *in fine*, de la loi organique, disposition applicable uniquement en Région flamande, et l'article 41, § 1^{er}, 9^o, *in fine* du Code wallon prévoient explicitement que le refus de modification de l'utilisation d'un bâtiment ne donne pas lieu à indemnisation en vertu des articles 37 de la loi organique et 34 du Code wallon. On peut donc en déduire *a contrario* que les refus de permis pour les autres travaux et actes soumis à autorisation préalable pourraient, le cas échéant, donner lieu à indemnisation.

III. — *Suppression de l'affectation existante ou de la destination normale*

La loi prévoit explicitement que, pour pouvoir être indemnisée, la moins-value doit résulter de la suppression de l'affectation existante ou de l'usage auquel le bien était normalement destiné (30).

A. — L'affectation existante

L'affectation existante d'un bien s'assimile à la notion de « situation existante » à laquelle on se réfère dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement et de leur contenu (31). On peut donc distinguer, dans la notion d'« affectation existante », celle d'« affectation existante de fait » de celle d'« affectation existante de droit ».

L'affectation existante de fait est celle qui découle d'une situation de fait telle l'existence d'une construction, d'une exploitation agricole ou encore d'une entreprise industrielle.

(30) L.O., art. 37, al. 1^{er} ; C.W., art. 34, al. 1^{er}.

(31) Sur la notion de situation existante au plan d'aménagement, voy. notre étude, « Urbanisme », *Rép. not.*, t. XIV, l. XV, n^{os} 17 et s.

A cet égard, on notera qu'il convient d'être extrêmement prudent dans l'analyse de l'effet des plans d'aménagement sur l'affectation existante de fait. C'est ainsi que, par exemple, la reprise d'une maison d'habitation, qui ne serait pas celle d'un exploitant agricole, en zone agricole au plan de secteur n'a pas pour effet de mettre fin à l'affectation existante du bien en question. En effet, outre le fait que la maison d'habitation peut rester là où elle est et continuer à être occupée par un non-agriculteur, elle peut faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction, moyennant le respect de certaines conditions de nature à garantir l'intégration du bâtiment ainsi transformé ou reconstruit dans l'environnement (32).

De même, l'exploitation des établissements dangereux, insalubres et incommodes dont l'activité ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur peut être continuée jusqu'à l'expiration du délai fixé dans l'autorisation d'exploitation. La prolongation du délai du permis peut même être accordée par l'autorité compétente à condition que le bon aménagement des lieux ne soit pas compromis (33).

Ces dispositions atténuent de manière considérable l'effet des plans sur l'affectation existante de fait.

L'affectation de droit, quant à elle, découle des droits dont les particuliers peuvent se prévaloir vis-à-vis de l'autorité publique en ce qui concerne l'usage du terrain. Ces droits trouvent leur origine dans toutes les décisions réglementaires ou individuelles qui, d'une manière ou d'une autre, déterminent une affectation. Ce sera le cas, par exemple, des permis de bâtir ou de lotir non périmés ou encore celui des plans d'aménagement communaux antérieurs aux plans de secteur.

Sur ce point, également, une analyse nuancée de l'effet des plans d'aménagement sur l'affectation existante de droit s'impose.

En effet, en ce qui concerne le plan de secteur, il est clair que son entrée en vigueur n'a aucun impact sur l'affectation existante de droit résultant des permis de bâtir ou de

(32) A.R. du 28 déc. 1972, art. 21 ; C.W., art. 186.

(33) A.R. du 28 déc. 1972, art. 22 ; C.W., art. 187.

lotir (34). En revanche, son entrée en vigueur peut avoir des effets certains sur l'affectation existante de droit découlant des prescriptions des plans d'aménagement communaux en vigueur. Sans entrer dans l'exposé complet de la délicate question de la hiérarchie des plans d'aménagement (35), mentionnons le fait qu'en Région flamande (36) et en Région de Bruxelles-Capitale (37), l'entrée en vigueur du plan de secteur a pour effet d'abroger les prescriptions des plans communaux qui lui sont contraires, tandis qu'en Région wallonne, la promulgation du plan de secteur a pour conséquence d'empêcher la réalisation des prescriptions non conformes des plans communaux (38) et de permettre au conseil communal de décider leur abrogation (39).

Notons encore, en ce qui concerne les plans particuliers d'aménagement, qu'il est possible d'en élaborer en vue d'annuler ou de réviser des permis de lotir non périmés (40). Dans ce cas, sans contestation possible, le plan met fin à l'affectation existante de droit.

B. — La destination normale

L'indemnisation de la moins-value peut également être envisagée si le plan d'aménagement met fin non plus à l'affectation existante de fait ou de droit, mais à la destination normale du bien.

(34) C.E., n° 23.832, 20 déc. 1983, Steeno.

(35) Sur cette question, voy. not. F. HAUMONT, note sous C.E., n° 17.553, 2 avr. 1976, Peeters et crts, *J.T.*, pp. 479 et s.; R. PEREMANS, « Un plan d'aménagement inférieur peut-il déroger à un plan supérieur ? », *A.T.D.F.*, n° 7, 1980, pp. 21-39; Avis du 12 octobre 1973 de la Section d'Administration du Conseil d'Etat, in WASTIELS VAN ACKERE, *op. cit.*, pp. VI-D, 23 et s.; F. HAUMONT, « La hiérarchie des plans d'aménagement, suite et fin ? », *Amén.*, 1986, pp. 9 et s.; L.P. SUTENS, « De hiërarchie der plannen van aanleg », *R.W.*, 1985-86, col. 445 et s.; J.M. FAVRESSE, « Les effets d'un nouveau plan d'aménagement sur les plans inférieurs existants », *J.T.*, 1986, pp. 543 et s.; notre ouvrage « Urbanisme », *op. cit.*, n° 142 et s.; M. PAQUES, « Droit administratif notarial, en particulier droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », in *Chronique du droit à l'usage du notariat*, vol. XII, Université de Liège, Liège, 1990 et plus spécialement, pp. 167 et s.

(36) C.E., n° 23.832, 20 déc. 1983, Steeno.

(37) C.E., n° 27.691, 18 mars 1987, Rousseau.

(38) C.E., sect. adm., avis, 12 oct. 1979; notre étude, « La hiérarchie des plans d'aménagement, suite et fin ? », *Amén.*, 1986, pp. 9 et s.

(39) C.W., art. 40ter et s.

(40) L.O., art. 43, al. 3; C.W., art. 40, § 3.

Cette notion de « destination normale » d'un terrain est plus malaisée à définir.

Dans la pratique, on peut considérer que, à de très rares exceptions (41), la démarche des propriétaires consiste à tenter de démontrer que l'usage normal de leur terrain est d'être à bâtir à destination de résidence. Dès lors que le plan d'aménagement affecte ce terrain en zone inconstructible, ils estiment être victimes d'une moins-value indemnisable.

Pour déterminer si un terrain doit être considéré comme un terrain constructible, on se référera aux critères admis traditionnellement par la jurisprudence administrative et judiciaire (42) : le terrain doit être apte à recevoir des constructions, riverain d'une voirie suffisamment équipée et voisin d'autres terrains à bâtir ou de bâtiments existants.

a) En ce qui concerne la capacité d'un terrain à recevoir des constructions, on observera qu'elle a considérablement évolué avec les techniques de construction à telle enseigne que l'on peut considérer que pratiquement tout terrain est techniquement apte à recevoir des constructions. Cependant, dans le cadre de l'application des lois sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, il y a lieu de considérer qu'il y a un seuil à la capacité « raisonnable » d'un terrain déterminé à recevoir des constructions.

Ce seuil sera fixé souverainement par les tribunaux. C'est ainsi, par exemple, qu'un terrain marécageux n'est normalement pas apte à recevoir des constructions (43). Il en ira de même d'un terrain dont la pente dépasse un certain pourcentage (44).

b) Pour qu'un terrain puisse être considéré comme riverain d'une voirie suffisamment équipée, il faut que cette dernière soit pourvue d'un revêtement solide et d'une distribution d'eau et d'électricité.

(41) Citons le cas exceptionnel d'un exploitant agricole qui, eu égard au fait qu'il hériterait prochainement des terres qu'il exploite et qui ont été affectées en zone constructible au plan de secteur, a réclamé et obtenu la réaffectation desdites terres en zone agricole ; voy. notre étude, « Les instruments juridiques de la politique foncière », Bruxelles, Story-Scientia, 1990, n° 711.

(42) Voy. Trav. prép. à la loi du 29 mars 1962, rapport au Sénat, *Pasin.*, 1962, p. 291 et jurisprudence citée.

(43) Civ. Bruxelles, 18 octobre 1983, inédit.

(44) Civ. Tournai, 4 sept. 1989, inédit.

C'est ainsi que, par exemple, un chemin en terre, parsemé de temps en temps de sections en cailloux ou en pavés, non équipé en eau et en électricité, ne peut être considéré comme une voirie suffisamment équipée (45).

Notons que pour que cette riveraineté à une voirie suffisamment équipée soit effective, il n'est pas nécessaire que la totalité de la parcelle soit longée par une telle voirie. Un seul accès peut s'avérer suffisant (46).

La jurisprudence n'admet pas, dans le cadre de l'appréciation de la riveraineté d'un terrain à une voirie équipée, la possibilité de réaliser une route de liaison dans le futur (47). De même, il a été jugé que le fait d'avoir situé au projet de plan de secteur en zone d'extension d'habitat un terrain classé par la suite au plan de secteur en zone agricole constitue une présomption de l'absence d'équipement suffisant de cette zone pour la construction, soit que l'autorité compétente n'a pas pris de décision d'engagement des dépenses relatives aux équipements, soit que ces derniers n'ont pas fait l'objet d'un engagement accompagné de garantie de la part du promoteur (48).

c) Le terrain, pour être considéré comme ayant les qualités de terrain à bâtir, doit encore répondre à une condition de proximité vis-à-vis d'autres terrains à bâtir ou de bâtiments existants.

La notion de proximité n'a été précisée ni par le législateur, ni par la jurisprudence. Cette condition sera donc appréciée souverainement par les cours et tribunaux (49).

Il n'est peut-être pas inutile de se référer à cet égard à cette notion de proximité telle qu'elle résulte de l'application de la règle dite « de remplissage ». Il est en effet possible d'autoriser, à titre exceptionnel, en dehors des zones constructibles au plan de secteur, un permis de bâtir ou de lotir pour autant que le terrain réponde aux critères de constructibilité tels que nous venons de les définir et que le fait d'y construire soit une opé-

(45) Civ. Bruxelles, 31 octobre 1985, inédit.

(46) Bruxelles, 29 janv. 1990, inédit.

(47) Gand, 12 sept. 1989, *R.W.*, 1989-90, 368.

(48) Civ. Liège, 27 avril 1987, *Amén.*, 1987, p. 86.

(49) Voy., par exemple, Civ. Bruxelles, 1^{er} déc. 1981, *J.T.*, 1982, p. 498 ; *Rev. not.*, 1984, p. 151.

ration de « remplissage » d'un espace non bâti entre deux bâtiments existants ou autorisables (50).

Si, à l'occasion de l'application de ce mécanisme dérogatoire, cette notion de proximité est appréciée souverainement par la jurisprudence (51), mentionnons la disposition applicable en Région flamande qui précise que « la distance séparant les façades latérales des maisons les moins éloignées les unes des autres ne peut dépasser 70 m » (52).

C. — La détermination de l'affectation existante ou de la destination normale

La question de savoir comment déterminer l'affectation existante de fait ou de droit et surtout la destination normale d'un terrain est évidemment délicate.

Il est clair que, si le bien est repris dans le périmètre d'un permis de lotir non périmé ou d'un plan particulier d'aménagement en vigueur, l'affectation existante de droit est aisément déterminable.

Si le bien a fait l'objet précédemment d'un permis de bâtir ou de lotir non mis en œuvre par son titulaire et périmé depuis (53), il est certain que l'on peut en déduire que, à une époque à tout le moins, l'administration a considéré que le terrain était constructible sans que l'on puisse en déduire automatiquement que la destination normale de ce terrain soit d'être construit (54). Il est à noter toutefois que, dans l'hypothèse d'un permis de lotir périmé avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, aucune indemnité n'est due (55).

La déclaration du vendeur dans un acte de vente selon laquelle le terrain vendu est un terrain à bâtir n'a aucune

(50) A.R. du 28 déc. 1972, art. 23 ; C.W., art. 188.

(51) Voy. C.E., n° 14.845, 29 juin 1971, c.a.p. Geel ; C.E., n° 15.004, 23 nov. 1971, Janssens ; C.E., n° 15.509, 17 oct. 1972, Vanderschoot ; C.E., n° 15.773, 27 mars 1973, De Boever ; C.E., n° 16.749, 3 déc. 1974, Demeyer ; C.E., n° 17.666, 19 mai 1976, Horemans ; C.E., n° 21.201, 2 juin 1981, Duysters et crts.

(52) A.R. du 13 déc. 1978 modifiant pour la Région flamande l'A.R. du 28 déc. 1972.

(53) Le permis de bâtir se périmé dans l'année de sa délivrance ou dans les deux ans de celle-ci en cas de prorogation (L.O., art. 52 ; C.W., art. 49). Le permis de lotir se périmé, quant à lui, dans les cinq ans de sa délivrance (L.O., art. 57, § 4 et 57bis, § 4 ; C.W., art. 54, § 4 et 55, § 4).

(54) Ce sera le cas, par exemple, d'un relativement ancien permis de bâtir pour un terrain non riverain d'une voirie suffisamment équipée.

(55) L.O., art. 37, al. 10, 7° ; C.W., art. 34, al. 10, 7°.

valeur sur le statut administratif du terrain (56). Il en va de même des conventions de lotissement de droit civil (57).

De même, lorsque la qualification de terrain à bâtir que le receveur de l'enregistrement a attribuée à un terrain est fondée sur la description qui en est donnée dans un acte notarié, cette qualification ne peut lier l'autorité administrative dans le cadre de l'application du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (58).

Il est intéressant de mentionner un jugement du tribunal de première instance de Dinant qui considère qu'il ne suffit pas que le terrain ait les caractéristiques de terrain à bâtir pour avoir droit à une indemnité, il faut encore que le propriétaire démontre qu'avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, il a destiné ou eu l'intention de destiner la parcelle en question à la construction ou au lotissement (59). Ceci est d'ailleurs confirmé par un autre jugement qui estime qu'il ne peut être question d'indemnisation qu'à partir du moment où le propriétaire souhaite réaliser son bien ou y construire lui-même (60).

Signalons, enfin, que rien ne s'oppose à ce que le tribunal confie à un expert la mission de l'éclairer sur la destination normale antérieure d'un terrain (61).

IV. — *Date de l'affectation ou de la destination supprimée*

L'image à laquelle il est mis fin doit être celui au jour précédant l'entrée en vigueur du plan.

Cette condition, introduite par la loi du 22 décembre 1977, a remplacé celle en vigueur précédemment selon laquelle, pour apprécier si une parcelle était un terrain à bâtir avant le plan, on se plaçait au moment de la désignation de l'auteur de projet.

(56) C.E., n° 7.935, 17 juin 1960, Meeus.

(57) Il s'agit des lotissements « privés » créés par convention avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 29 mars 1962 qui a imposé le permis de lotir. Voy. C.E., n° 13.756, 28 oct. 1969, Vuerings et Verledens ; C.E., n° 14.741, 18 mai 1971, Buysse et Hermie ; C.E., n° 15.509, 17 oct. 1972, Vanderschoot.

(58) C.E., n° 16.735, 26 nov. 1974, Van De Walle ; C.E., n° 16.737, 26 nov. 1974, Van Himme.

(59) Civ. Dinant, 19 déc. 1985, inédit.

(60) Civ. Tournai, 4 sept. 1989, inédit.

(61) Civ. Huy, 10 juin 1985, *Amén.*, 1985, p. 58 et obs. M. PAQUES.

Cette modification poursuit deux objectifs principaux. « Le premier est d'avoir le droit à l'indemnité le jour précédant l'entrée en vigueur définitive des plans de secteur, c'est-à-dire à la veille de la date où sera pris l'arrêté royal relatif au plan de secteur, et ce afin de garantir ainsi une plus grande sécurité juridique. Aux termes actuels de l'article 37 (« au jour de la désignation de l'auteur de projet »), il faudrait pour bon nombre de terrains, que l'on puisse rechercher la destination qu'ils avaient il y a dix ans, ce qui peut évidemment s'avérer difficile et peu sûr ».

« En second lieu, le Gouvernement entend créer une base juridique pouvant constituer, après la parution des arrêtés d'exécution, une directive claire et précise pour les instances qui auront à négocier ou à se prononcer sur le montant de la diminution de valeur. Il s'agit d'éviter l'attribution d'indemnités excessives et d'arriver à une uniformisation du calcul des indemnités » (62).

Le nouveau texte (« au jour précédant l'entrée en vigueur du plan »), parfaitement clair, doit, en ce qui concerne les plans de secteur, s'interpréter dans un sens contraire à la lettre. En effet, en matière de plans de secteur, le problème est particulier : tout plan de secteur est précédé d'un projet de plan de secteur arrêté provisoirement par le ministre et jouissant de la même valeur réglementaire que le plan (63).

« A la veille de l'arrêté royal approuvant le plan de secteur, la parcelle se trouve donc sous le régime juridique du projet de plan de secteur et affectée à la destination qu'il prévoit. L'on eût pu déduire à juste titre que, si le plan de secteur confirme cette affectation, aucune indemnité n'est due au propriétaire » (64).

La note du ministre, insérée aux travaux préparatoires, est très nette : « Le fait qu'au jour précédant l'entrée en vigueur du plan de secteur, il y avait déjà un projet de plan de secteur en application ne peut être invoqué, même si celui-ci modifiait

(62) Trav. prép. à la loi du 22 décembre 1977, Rapp. de M. Gereys, *Doc. parl.*, Sénat, session 1977-1987, n° 181-182, p. 92.

(63) L.O., art. 2 ; C.W., art. 2.

(64) Y. BOUCQUEY, « L'indemnisation des moins-values provoquées par un plan d'aménagement », *Etudes foncières*, Paris, 1979, n° 4, p. 13.

l'affectation ou l'usage de fait. Inversement, il ne suffit pas d'en référer uniquement à un projet de plan de secteur pour prouver la qualité d'un bien : celui-ci doit encore répondre à la situation urbanistique de fait » (65).

C'est donc une interprétation *contra legem* qui justifie que l'on ne tienne pas compte de l'affectation déterminée par le projet de plan de secteur. En effet, en décider autrement permettrait à l'autorité publique d'échapper systématiquement à l'application de l'article 37 de la loi organique et à l'article 34 du Code wallon et ce, en établissant des projets de plan de secteur qui lui sont favorables (66).

V. — *Domage certain, actuel
et objectivement déterminable*

Les travaux préparatoires à la loi du 29 mars 1962 indiquent très clairement que le droit à l'indemnisation des moins-value découlant des plans d'aménagement est limité au cas de dommage certain, actuel et objectivement déterminable (67). Cela implique que tout dommage incertain, futur et subjectif est exclu du régime de l'indemnisation. Ceci vaut, notamment, pour les valeurs foncières spéculatives.

Le législateur a défini de manière non équivoque les cas où l'on peut considérer que le dommage est certain, actuel et objectivement déterminable. Il s'agit du dommage découlant de la mutation du bien, d'un refus de permis de bâtir ou de lotir ou encore de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif (68). Ce sont, en effet, les seuls cas où un propriétaire subit concrètement un dommage suite à la moins-value dont son bien est grevé.

A. — Mutation du bien

A priori, on pourrait considérer que par « mutation du bien », le législateur a visé tout mode de transfert du bien : la

(65) Trav. prép., *op cit.*, pp. 93 et s.

(66) Civ. Bruxelles, 24 févr. 1981, *R.W.*, 1981-1982, col. 440 ; Civ. Bruxelles, 17 juin 1981, *Entr. et dr.*, 1982, p. 98 ; Civ. Hasselt, 9 févr. 1982, *Entr. et dr.*, 1982, p. 206.

(67) Trav. prép., *op cit.*, *Pasin.*, 1962, p. 291.

(68) L.O., art. 37, al. 3 ; C.W., art. 34, al. 3.

vente bien entendu, mais aussi le transfert par échange, donation, succession, etc...

En l'absence de précision de la loi ou des travaux préparatoires sur ce point, il convient de s'interroger sur la question de savoir si tous les transferts de bien sont visés par cette disposition et peuvent donner lieu à indemnisation en cas de moins-value suite à l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement.

La *ratio legis* de cette disposition est manifestement de permettre au propriétaire lésé par la vente d'un bien à un prix qui n'est pas celui qu'il estimait pouvoir obtenir et ce en raison de l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement, d'être indemnisé de cette moins-value, pour autant, bien entendu, que cette dernière réponde aux conditions imposées par la loi.

Ce sera le cas, par exemple, de l'acquéreur d'une parcelle d'une dizaine d'ares en vue d'y construire sa maison d'habitation et qui, quelques années plus tard, ne pouvant obtenir un permis de bâtir suite à l'entrée en vigueur du plan de secteur qui a classé cette parcelle en zone agricole, la revend à un agriculteur. Si l'achat s'est opéré à un prix de 300 FB le m² et que la revente se fait à un prix de 30 FB le m², le préjudice est certain. C'est bien, dans ce cas, la mutation du bien qui a concrétisé la moins-value découlant du plan d'aménagement.

En revanche, certains transferts de bien ne peuvent s'assimiler à une telle hypothèse. Imaginons le transfert d'une terre par donation d'un père à son fils. L'estimation de la valeur du bien peut être, pour diverses raisons, relativement basse. On pourrait en déduire la concrétisation d'un préjudice au sens de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon. Indépendamment de la question de savoir s'il y a préjudice, on peut, à tout le moins, s'interroger sur la détermination de la personne préjudiciée : le donateur ou le donataire ?

Imaginons encore l'apport en société. Formellement, il y a un transfert de propriété et donc mutation du bien (69). En fait, l'opération pourrait être purement spéculative : le propriétaire, se fondant sur l'estimation de l'apport en société, esti-

(69) C'est ce qu'a estimé, à tort selon nous, le tribunal de I^{re} instance de Verviers (Civ. Verviers, 7 nov. 1989, inédit).

mation sensée refléter la moins-value découlant du plan d'aménagement, réclame et, hypothèse, obtient une indemnisation de son préjudice. Par la suite, si la société dont il est un des actionnaires, voire le principal, obtient une dérogation au plan d'aménagement, force sera de constater que le propriétaire initial n'a subi aucun préjudice du fait du plan.

Il paraît donc que les mutations de biens visées par le législateur ne peuvent être en réalité que celles qui créent un préjudice définitif dans le chef du propriétaire au moment de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement.

B. — Refus de permis de bâtir ou de lotir

Le dommage résultant d'un plan d'aménagement peut également découler d'un refus de permis de bâtir ou de lotir.

Sur ce point, il est évident que seuls les refus de permis fondés sur les prescriptions du plan d'aménagement peuvent entrer en ligne de compte. On pourrait, en effet, imaginer qu'un permis de bâtir est refusé en zone agricole, nonobstant l'applicabilité de la règle de remplissage que nous avons évoquée précédemment, au motif que l'architecture envisagée de s'intègre pas à celle des bâtiments environnants. Il va de soi que, dans cette hypothèse, le refus de permis ne traduit nullement le préjudice découlant du plan d'aménagement.

Par ailleurs, bien que cette question n'ait toujours pas été tranchée, à notre connaissance, par les cours et tribunaux, il nous paraît que, par « refus » de permis, le législateur ait entendu un refus définitif de permis.

En effet, la loi du 29 mars 1962 et le Code wallon organisent un système de recours administratifs contre les décisions prises en « première instance » ou en « appel ». C'est ainsi que le refus de permis émanant du collège des bourgmestre et échevins peut être infirmé par la députation permanente par la délivrance du permis (70). De même, une décision négative de la députation permanente peut être suivie, sur recours, d'un permis délivré par l'Exécutif régional (71).

(70) L.O., art. 55, § 1^{er} ; C.W., art. 52, § 1^{er}.

(71) L.O., art. 55, § 2, al. 2 ; C.W., art. 52, § 2, al. 2.

Il ne semble pas que l'on puisse considérer que le refus de permis émanant du collège des bourgmestre et échevins soit une concrétisation du préjudice qui résulterait du plan d'aménagement dès lors que le demandeur pourrait, sur recours, obtenir l'autorisation sollicitée.

Signalons encore que, par analogie à la jurisprudence relative au certificat d'urbanisme que nous développerons ci-dessous, il y a lieu de considérer que l'on ne peut produire un refus de permis en cours de procédure.

C. — Certificat d'urbanisme négatif

Le troisième cas qui, aux yeux du législateur, concrétise la moins-value découlant du plan d'aménagement est la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

Il existe deux types de certificats d'urbanisme : le certificat d'urbanisme n° 1 et le certificat d'urbanisme n° 2.

Le certificat d'urbanisme indique quelles sont les prescriptions réglementaires qui s'appliquent au bien faisant l'objet de la demande de certificat (72).

Il se limitera donc à indiquer, pour le bien en question, les prescriptions des plans d'aménagement qui le régissent, l'existence d'un règlement communal de la bâtisse ou d'urbanisme, l'existence éventuelle d'un arrêté d'expropriation, etc...

Il s'ensuit que ce document ne contient aucune appréciation sur un éventuel projet de construction ou de lotissement sur le bien.

Le certificat d'urbanisme n° 2 indique, quant à lui, sous réserve des résultats de l'instruction définitive à laquelle il serait procédé en cas de dépôt d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, dans quelle mesure et à quelles conditions un projet d'actes ou de travaux relatifs à un bien est susceptible d'être agréé (73).

Il s'ensuit que seul un certificat d'urbanisme n° 2 peut être considéré comme négatif au sens de l'article 37 de la loi organique et de l'article 34 du Code wallon dans la mesure où il est

(72) A.R. du 22 octobre 1971, art. 4 ; C.W., art. 326.

(73) A.R. du 22 octobre 1971, art. 5 ; C.W., art. 327 et formulaire I.I.B. ; A.R. du 23 mars 1989 applicable en Région de Bruxelles-Capitale.

le seul à se prononcer négativement sur un projet. Le certificat d'urbanisme n° 1 n'a trait qu'à la situation objective générale d'un bien par rapport aux plans d'aménagement existants, sans égard aux intentions éventuelles que son propriétaire pourrait avoir quant à son utilisation. Le certificat d'urbanisme n° 1 ne peut donc être considéré ni comme négatif, ni comme positif (74).

Ceci se comprend d'autant mieux que le fait d'être repris au plan de secteur en zone *non aedificandi* n'entraîne pas automatiquement et définitivement l'inconstructibilité du bien. Comme nous l'avons déjà relevé, il existe des mécanismes dérogatoires permettant d'autoriser, en dehors des zones prévues à cet effet, des constructions (75). Il est évident que le certificat d'urbanisme n° 1 ne se prononce pas sur les possibilités d'application de tels mécanismes. Ce ne sera pas le cas du certificat d'urbanisme n° 2.

Notons cependant que, en Région flamande, certains tribunaux se contentent d'un certificat d'urbanisme n° 1 dans le cadre des actions introduites sur base de l'article 37 de la loi organique (76).

Par ailleurs, à l'instar de ce que nous avons dit à propos du refus de permis de bâtir ou de lotir, il est évident qu'il faudra, en présence d'un certificat d'urbanisme n° 2 négatif, s'interroger attentivement sur la portée du refus. Si la motivation du caractère négatif du certificat d'urbanisme n° 2 n'est pas fondée sur les prescriptions du plan d'aménagement, un tel document ne peut pas être considéré comme la concrétisation du préjudice découlant de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement.

Enfin, il est à noter que les tribunaux considèrent qu'il n'est pas possible de permettre au demandeur de produire un certificat d'urbanisme n° 2 négatif en cours d'instance. En effet, puisque seule la délivrance de ce certificat fait naître le droit à l'indemnisation, il est acquis que ce droit, « à supposer qu'il

(74) Civ. Bruxelles, 13 févr. 1986, inédit ; Civ. Charleroi, 18 avril 1986, inédit ; Civ. Bruxelles, 9 sept. 1987, inédit ; Civ. Bruxelles, 28 sept. 1987, inédit ; Mons, 26 sept. 1988, *Amén.*, 1988, p. 90 ; Civ. Bruxelles, 21 octobre 1988, *J.T.*, 1989, p. 59 ; etc...

(75) A.R. du 28 déc. 1972, art. 20 à 23 ; C.W., art. 185 à 188.

(76) Voy. not. Gand, 12 sept. 1989, *R.W.*, 1989-90, 368.

existe potentiellement, n'est pas encore né et qu'il ne l'était pas, a fortiori, au jour de la citation » (77).

§ 3. — *Les exonérations*

Il est des situations que, en dépit du fait que les conditions imposées à l'indemnisation soient réunies, le législateur a voulu exclure du champ d'application (78).

Aucune indemnité n'est due dans les cas suivants :

1. interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'une prévision d'expropriation du bien ; ce, sous réserve de l'application de l'article 35 de la loi organique ou de l'article 32 du Code wallon ;
2. interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan ;
3. interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation est autorisée ;
4. interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minima fixées par le plan d'aménagement ;
5. interdiction de lotir un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux, ou d'y bâtir ;
6. interdiction de bâtir ou de lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation ;
7. interdiction de lotir un terrain pour lequel un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction (79). Ceci ne vaut pas pour les permis de bâtir périmés (80) ;
8. pour les bâtiments ou installations fixes détruits par une calamité naturelle lorsque l'interdiction de leur reconstruction résulte de l'arrêté royal pris en exécution de l'ar-

(77) Civ. Verviers, 22 mai 1989, *Amén.*, 1989, p. 113 ; Civ. Verviers, 5 juin 1990, inédit ; Civ. Nivelles, 19 déc. 1989, inédit ; Civ. Bruxelles, 3 oct. 1990, inédit.

(78) L.O., art. 37, al. 10 ; C.W., art. 34, al. 10.

(79) Civ. Bruxelles, 8 mars 1988, L. c. R.W., inédit.

(80) Civ. Bruxelles, 8 mars 1988, L. c. R.W., inédit.

ticle 12, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

A ces huit exceptions, s'en ajoutent trois autres en Région wallonne, à savoir :

- les interdictions de bâtir ou de lotir résultant de l'abrogation de tout ou partie du plan général d'aménagement (81) ;
- l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant de l'abrogation de tout ou partie du plan particulier d'aménagement (82) ;
- l'interdiction de modifier l'utilisation d'un bâtiment (83).

En Région flamande, également, l'interdiction de modifier l'utilisation d'un bâtiment ne donne pas lieu à indemnité (84).

§ 4. — *Calcul de l'indemnité*

I. — *Principes*

L'indemnité allouée sur base de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon est calculée sur base des principes suivants :

- a) « La diminution de valeur qui est prise en considération pour l'indemnité doit être estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour où naît le droit à l'indemnité, majorée des charges et des frais avant l'entrée en vigueur du plan et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit de l'indemnisation après l'entrée en vigueur. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation » (85).
- b) « La diminution de la valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20 % de cette valeur » (86).

(81) C.W., art. 40, § 7, al. 2, quoique cette disposition soit abrogée par le Décret du 27 avril 1989.

(82) C.W., art. 40^{ter}.

(83) C.W., art. 41, § 1^{er}, 9°, in fine ; voy. *supra*, n° 285).

(84) L.O., art. 78, al. 2.

(85) L.O., art. 37, al. 2 ; C.W., art. 34, al. 2.

(86) L.O., art. 37, al. 4 ; C.W., art. 34, al. 4.

- c) « L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire dans la même région d'autres biens qui tirent avantage de la mise en vigueur d'un plan d'aménagement ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics » (87).

Ces principes peuvent se traduire par la formule suivante :

$$I = Vt^{\circ} - (Vt1 + \frac{Vt^{\circ}}{5}) - Pv$$

- où I : le montant de l'indemnité ;
 Vt[°] : la valeur du bien avant l'entrée en vigueur du plan ;
 Vt1 : la valeur du bien au moment de l'entrée en vigueur du plan ;
 Pv : le montant des plus-values dont le propriétaire bénéficie sur d'autres biens.

II. — *Méthode d'estimation des valeurs*

Les modalités d'estimation des valeurs ont été fixées par l'arrêté royal du 24 octobre 1978 portant exécution de l'article 37, alinéa 2 de la loi organique et par les articles 190 et 191 du Code wallon. Le moins que l'on puisse dire est que la légalité de cette réglementation est appréciée de diverses façons (88).

Ces modalités sont les suivantes :

- a) La valeur du bien avant l'entrée en vigueur du plan se calcule sur base de la valeur du bien au moment de l'acquisition, c'est-à-dire « le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété le jour de l'acquisition » (89).

La valeur du bien au moment de l'acquisition est actualisée en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui de la fixation de l'indemnité en divi-

(87) L.O., art. 37, al. 5 ; C.W., art. 34, al. 5.

(88) voy. Civ. Bruxelles, 17 juin 1981, *Adm. publ. mems.*, 1981, p. 191 et obs., *Entr. et dr.*, 1982, p. 98, obs. M. DEVROEY ; Civ. Termonde, 19 mars 1981, *J.T.*, p. 429 ; Civ. Bruxelles, 1^{er} déc. 1981, *J.T.* 1982, p. 498 et obs. F. HAUMONT ; *Rev. not.*, 1984, p. 151 ; Liège, 10 janv. 1984, *Jur. Liège*, 1984, p. 449 et obs. M. PAQUES ; M. PAQUES, « Servitudes légales d'utilité publique et indemnisation », *Adm. publ. trim.*, 1983, pp. 193 et s..

(89) Arr. roy., 24 oct. 1978, art. 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, C.W., art. 190, § 1^{er}, 1^o.

sant le chiffre ainsi obtenu par l'indice moyen des prix à la consommation de l'année de l'acquisition du bien par l'ayant droit à l'indemnité, converti le cas échéant sur la même base que l'indice visé en premier lieu. L'Exécutif détermine, à partir des indices officiels, l'indice moyen à prendre en considération pour chaque année (90).

La valeur ainsi obtenue est majorée des frais d'acquisition et des dépenses que l'ayant droit à l'indemnité a supportés en vue de réaliser la destination du bien au jour précédant l'entrée en vigueur du plan visé à l'article 37 de la loi organique et à l'article 34 du Code wallon (91).

b) La valeur du bien au moment de l'entrée en vigueur du plan est déterminée sur base :

- en cas de transfert du bien, du montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement sur la pleine propriété du bien (92), ou, à défaut de pareille perception, de la valeur vénale du bien en pleine propriété au jour du transfert avec au minimum la valeur convenue ;
- en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou en cas de certificat d'urbanisme négatif, de la valeur vénale à ce moment (93).

§ 5. — *Les procédures judiciaires*

I. — *Principe*

Les demandes d'indemnités, sur la base de l'article 37 de la loi organique ou de l'article 34 du Code wallon, sont quel qu'en soit le montant, de la compétence des tribunaux de pre-

(90) Arr. roy. 24 oct. 1978, art. 2, al. 1^{er} ; C.W., art. 191, al. 1^{er} ; voy. Civ. Verviers, 8 déc. 1981, *Jur. Liège*, 1982, p. 212 et obs. P. HENRY, qui considère qu'en l'absence de publication de cet indice moyen, le juge, qui doit statuer, en vertu de l'article 5 du Code judiciaire, même dans le silence de la loi, et qui constate que les indices moyens peuvent être déterminés par référence au chiffre officiel public dans l'année de l'achat du terrain à l'usage duquel le plan met fin, doit fixer lui-même ledit indice moyen.

(91) Arr. roy., 24 oct. 1978, art. 2, al. 1^{er} ; C.W., art. 191, al. 1^{er}.

(92) Civ. Gand, 12 déc. 1984, *Res. et Jur. Im.*, 1986, p. 227.

(93) Arr. roy., 24 oct. 1978, art. 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o ; C.W., art. 191, § 1^{er}, 2^o ; la valeur vénale visée tant dans l'estimation du bien avant l'entrée en vigueur du plan qui, après, est déterminée par l'administration de la t. v.a., de l'enregistrement et des domaines.

mière instance, tous les jugements, autres que préparatoires, rendus à ce sujet, sont susceptibles d'appel (94).

II. — *Délais de prescription*

Contrairement à ce que peuvent faire croire les articles 38, alinéa 3, de la loi organique ou l'article 35, alinéa 3, du Code wallon, les actions sont prescrites un an après le jour où le droit d'indemnisation naît, que ce soit à l'occasion de la mutation du bien, du refus du permis de bâtir ou de lotir, ou encore de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

En effet, dès lors que les termes de l'article 38, al. 2 de la loi organique et de l'article 35, al. 2 du Code wallon sont contradictoires, il y a lieu de rechercher l'intention du législateur. Celle-ci est manifestement d'étendre la prescription annale aux trois cas de naissance du droit à l'indemnisation. Si le législateur a négligé d'apporter la correction corrélative du texte, sa volonté claire fut néanmoins de soumettre les trois cas à la prescription annale (95).

En ce qui concerne les immeubles frappés d'une servitude de non bâtir ou d'une défense de lotir par des plans communaux d'aménagement approuvés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique (15 avril 1971), la demande d'indemnité n'est recevable que si, dans l'année de l'entrée en vigueur de la loi, le propriétaire lésé a, par requête motivée adressée sous pli recommandé à la poste au collège des bourgmestre et échevins, sollicité la révision de ce plan et si, quatre ans après l'introduction de cette demande, il n'a pas reçu notification du retrait du refus de bâtir ou de lotir ; l'action en indemnité se prescrit en ce cas par un an à dater de l'expiration du précédent délai (96).

Il est à noter que les modifications et compléments apportés aux dispositions de la loi du 29 mars 1962 par la loi du 22 décembre 1977 sont d'application immédiate, même aux

(94) L.O., art. 38, al. 1^{er} ; C.W., art. 35, al. 1^{er}.

(95) Bruxelles, 11 févr. 1987, *Amén.*, 1987, p. 79. Sur cette question, voyez M. PAQUES, « La durée et la nature du délai imparti pour l'exercice de l'action en indemnisation des dépréciations résultant des servitudes d'urbanisme », *J.T.*, 1986, pp. 33-46.

(96) L.O., art. 76 ; C.W., art. 76.

demandes d'indemnités déjà engagées pour lesquelles il n'existe pas encore un arrêt ayant force de chose jugée (97).

§ 6. — *L'exécution du jugement*

Le législateur a donné au pouvoir débiteur de l'indemnité, deux possibilités à substituer au paiement de l'indemnité : le rachat de la parcelle dévaluée et la modification du plan, source de la moins-value.

I. — *Le rachat de la parcelle dévaluée*

Lorsqu'en vertu du plan de la force obligatoire, une interdiction de bâtir peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans un lotissement, la Région, l'association intercommunale ou la commune peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant cette parcelle à l'intéressé moyennant remboursement du prix, des charges et des frais qu'elle a payés (98).

Cette possibilité ne vaut que pour les interdictions de bâtir ; le propriétaire n'est pas en droit d'exiger le rachat.

Par contre, si celui-ci n'est propriétaire que de la parcelle pour laquelle le permis de bâtir a été refusé, il pourra exiger son rachat par les pouvoirs publics en signifiant sa volonté par lettre recommandée, à envoyer dans les douze mois de la publication du plan générateur de la moins-value.

Dans ce cas, cette parcelle devra lui être rachetée et payée dans les douze mois de la signification (99).

Enfin, il convient de signaler qu'à titre transitoire, il a été prévu que toutes les parcelles qui ont été achetées avant le 15 février 1971 dans le but d'y construire une habitation, et qui seraient frappées ultérieurement d'une interdiction de bâtir, peuvent être rachetées par la Région (100). Les deux conditions imposées à ce rachat par la loi organique et par le Code wallon sont d'une part, que le propriétaire de la parcelle

(97) L. 22 déc. 1977, art. 180 ; voy. Civ. Louvain, 6 févr. 1978, *Rev. Comm.*, 1978, p. 186 ; Cass., 7 sept. 1979, *R. et J. Immob.*, 1980, p. 77.

(98) L.O., art. 37, al. 8 ; C.W., art. 34, al. 8.

(99) L.O., art. 37, al. 9 ; C.W., art. 34, al. 9.

(100) L.O., art. 76ter ; C.W., art. 78.

ne soit propriétaire que de ce bien, à la condition qu'il ait pu légitimement escompter y construire une maison d'habitation individuelle et, d'autre part, que l'interdiction de bâtir résulte des dispositions d'un plan d'aménagement ou d'un projet de plan régional ou de secteur ayant acquis force obligatoire.

II. — *La modification du plan*

Il peut être satisfait à l'obligation d'indemnisation par un arrêté de l'Exécutif motivé qui, conformément à l'article 43 de la loi organique et à l'article 40 du Code wallon détermine de revoir ledit plan d'aménagement dans le but de rendre au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan (101).

Il est à noter que l'application de cette disposition peut poser problème dans l'hypothèse où le droit à l'indemnisation est né lors de la mutation du bien. La question est actuellement posée dans un litige opposant un particulier à la Région wallonne. Le législateur n'a pas prévu que ce mode d'exonération du paiement soit limité aux seuls cas du refus de permis de bâtir ou de lotir ou de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

Il est vrai que, comme nous l'avons relevé précédemment, lorsque la mutation du bien est en fait une donation ou un apport en société, la mise en révision du plan opère réellement cette indemnisation. Dans les autres cas, le demandeur d'indemnité qui a vendu préalablement le bien litigieux aura veillé, par clause contractuelle dans l'acte de vente, à se réserver le paiement de la valeur supplémentaire qui découlerait de la révision du plan.

(101) L.O., art. 37, al. 6 ; C.W., art. 34, al. 6 ; voy. par exemple, Arr. Ex. flam., 13 mars 1985 décidant la mise en révision partielle du plan de secteur de Gand suite au jugement du tribunal de première instance de Gand du 9 décembre 1984, *Mon. b.*, 1986, p. 10318 ; voy. *infra*, n^{os} 159 et 165.

SECTION II. — LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ :
LA RESPONSABILITÉ AVEC FAUTE

§ 1^{er}. — *Le principe*

Les pouvoirs publics, à l'instar de ce qui se passe dans les autres domaines de leurs interventions, commettent des actes fautifs dans le cadre de leurs actions en aménagement du territoire et en urbanisme. Ces fautes peuvent évidemment engager leur responsabilité.

Il n'entre pas dans nos intentions de développer des principes abordés dans le rapport introductif et dans de nombreux autres rapports spécifiques.

Nous nous limiterons à évoquer rapidement, dans le cadre de l'aménagement du territoire, les applications du régime de la responsabilité fondé sur l'article 1382 du Code civil.

§ 2. — *La faute*

I. — *Les actes administratifs irréguliers*

Il n'est pas possible de donner la liste des actes irréguliers que l'administration a commis au fil des décennies.

A cet égard, l'analyse des arrêts d'annulation rendus depuis sa création par le Conseil d'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne manque pas d'être impressionnante.

On y retrouve une panoplie d'irrégularités commises soit dans l'élaboration des plans d'aménagement, soit dans l'octroi des permis d'urbanisme. Ce sont les deux types d'interventions les plus marquantes à ce niveau.

Nous ne reviendrons pas au principe bien établi selon lequel les arrêts d'annulation rendus par le Conseil d'Etat ont valeur *erga omnes* et constitue la preuve de l'existence de la faute dans le chef de l'autorité administrative.

En revanche, il paraît intéressant d'évoquer une classification possible entre les actes fautifs sanctionnés ou non, d'ailleurs, par le Conseil d'Etat.

Il est évident que, comme le relève la Cour d'appel de Bruxelles, il n'y a pas lieu, dans l'appréciation de la faute, de distinguer l'illégalité de forme d'une décision administrative de l'illégalité entachant le fond de la décision (102). Ceci est d'ailleurs conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat (103).

En revanche, si l'un et l'autre types d'illégalité entraînent indistinctement l'annulation de l'acte administratif ou la reconnaissance, par les tribunaux de l'ordre judiciaire, de son irrégularité, il n'en reste pas moins que dans l'appréciation du lien de causalité, il y aura lieu, comme nous le verrons, d'opérer une telle distinction.

II. — *L'inertie de l'administration*

Le second reproche qui est régulièrement formulé à l'égard de l'administration dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, à côté des irrégularités commises à l'occasion de l'élaboration d'un plan d'aménagement ou de la prise de décision sur une demande de permis, a trait à l'inertie des pouvoirs publics : inertie dans la prise de décision dans le cadre de procédures administratives en cours, inertie de l'administration face à des infractions commises ou encore dans la mise en œuvre d'un arrêté d'expropriation.

A. — L'inertie dans les procédures administratives

En ce qui concerne l'inertie des pouvoirs publics à décider sur une demande d'autorisation, on peut considérer que, systématiquement, les cours et tribunaux rejettent les actions fondées sur ce point dans la mesure où la loi organique et le Code wallon « légalisent » en quelques sortes l'inertie de l'administration en prévoyant, dans de tels cas, la possibilité pour le demandeur de saisir une autre autorité administrative ce qui

(102) Bruxelles, 27 mars 1987, *Amén.*, 1987, p. 82.

(103) Voy. not. C.E., n° 30.097, 20 mai 1988, Unikowski et cts. Dans son rapport inédit, M. le Premier Auditeur HOFFLER s'était posé la question de savoir dans quelle mesure des voisins avaient encore intérêt à demander l'annulation d'un permis de bâtir en invoquant de simples vices de forme.

a pour effet de dessaisir l'autorité qui s'abstient de prendre une décision.

Dans ce cas, c'est au demandeur que l'on reprochera l'inertie et l'absence de mise en œuvre des voies de recours administratifs (104). Ceci vaut également pour celui qui adresse une demande officieuse au lieu de se conformer aux procédures légales de demandes d'autorisation (105).

Il convient toutefois de mentionner un cas particulier dans lequel la Cour d'Appel de Bruxelles a considéré que l'administration avait commis une faute. En effet, face à un décret du Conseil régional wallon disposant qu'aucune autorisation de bâtir ou de lotir ne pouvait être octroyée dans les zones de loisirs au plan de secteur et ce pendant six mois renouvelables une fois, la Région wallonne avait suspendu l'instruction d'un dossier d'avant-projet de parc résidentiel de week-end. En décidant unilatéralement la suppression de la procédure de concertation qui, bien que nécessairement préalable à toute demande de permis, ne fait pas partie d'une telle demande, la Région a commis, selon la Cour d'appel, une faute (106).

B. — L'inertie face à des infractions

A notre connaissance, aucune décision n'a considéré que les pouvoirs communaux et régionaux engageaient leur responsabilité pour n'être pas intervenu dans le cadre d'infractions commises à la législation régissant l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Dans ce domaine également, le législateur, à côté du droit reconnu à tout citoyen de porter plainte et de se constituer partie civile, a prévu explicitement l'abstention de l'administration. En effet, si l'administration est absente des débats devant le tribunal civil ou correctionnel et ne fait même pas savoir quelle sanction elle souhaite voir prononcée par le juge en sus de l'amende, le législateur a prévu la possibilité pour les tiers lésés de demander la sanction la plus grave, à savoir la remise en état (107). On ne voit pas très bien, dans de telles

(104) Bruxelles, 30 mars 1990, inédit ; Bruxelles, 26 septembre 1990, inédit.

(105) Civ. Bruxelles, 5 juin 1987, inédit.

(106) Bruxelles, 30 mars 1990, inédit.

(107) L.O., art. 65, § 1^{er}, al. 4 ; C.W., art. 67, § 1^{er}, al. 4.

conditions, comment un tiers lésé pourrait reprocher à l'administration de ne pas intervenir alors que lui-même en a la possibilité.

Le même raisonnement peut être appliqué aux mesures administratives d'arrêt de travaux en cas de constatation d'infraction (108). S'il est vrai que l'administration peut se prévaloir de prérogatives efficaces dans une telle situation, les tiers qui justifient d'un intérêt ont la possibilité de demander au juge des référés de prendre des mesures similaires. L'abondante jurisprudence est là pour le confirmer.

*C. — L'inertie dans la mise en œuvre
d'une expropriation pour cause d'utilité publique*

Lorsque le pouvoir expropriant s'abstient de mettre en œuvre un arrêté d'expropriation, deux situations doivent être distinguées.

La première est celle où l'expropriation est en fait une mesure d'exécution d'un plan d'aménagement. Dans ce cas, la loi organique et le Code wallon prévoient explicitement que l'abstention du pouvoir expropriant pendant dix ans et sa persistance pendant une durée d'un an après mise en demeure du propriétaire menacé d'expropriation donne lieu au paiement d'une indemnité conformément aux dispositions régissant l'indemnisation des moins-values résultant des plans d'aménagement (109). Il s'agit, dans ce cas, d'une condamnation de l'expropriant non pas sur base de l'article 1382 C.C., mais sur celle de la rupture du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques (110).

En revanche, on pourrait, dans certaines circonstances, considérer que le propriétaire a droit à être indemnisé pour le préjudice subi du fait de l'incertitude qui entoure le statut de son terrain et, par voie de conséquence, l'immobilisme. Cependant, conformément à la jurisprudence précédemment citée de la Cour européenne des droits de l'homme (111), il s'agirait, dans ce cas, d'une indemnisation fondée sur l'article 1^{er} du

(108) L.O., art. 68 ; C.W., art. 70.

(109) L.O., art. 35 ; C.W., art. 34.

(110) Bruxelles, 11 juin 1987, *Amén.*, 1987, p. 94.

(111) C.E.D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönroth*, *J.J.*, 1983, p. 1883.

premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (112).

Pour le surplus, un pouvoir discrétionnaire est reconnu à l'autorité publique quant à l'opportunité d'une mesure d'expropriation. « En l'absence de délai imposé à l'administration pour procéder à la mise en œuvre de l'expropriation et en raison de sa faculté de pouvoir y renoncer à n'importe quel moment, il ne peut être soutenu qu'elle commettrait une faute en s'abstenant de concrétiser ses intentions » (113).

§ 3. — *Le dommage et le lien de causalité*

Pour que la responsabilité des pouvoirs publics soit engagée, il faut évidemment que le demandeur démontre qu'il a subi un dommage et qu'il existe un lien de causalité entre ce dommage et le préjudice allégué.

I. — *Le dommage*

On constate, à la lecture de la jurisprudence, que le dommage allégué est rarement établi.

C'est ainsi que, par exemple, de nombreuses actions en indemnisation des moins-values découlant des plans d'aménagement sont en fait fondées, à titre principal, sur l'article 1382 C. civ. (114).

Dans l'estimation du dommage, les cours et tribunaux seront amenés, en fait, à opérer une démarche similaire à celle requise par l'application de l'article 37 de la loi organique ou l'article 35 du Code wallon, en l'occurrence se poser la question de savoir si le plan illégal a mis fin à l'usage existant ou à la destination normale du bien (115). En l'absence d'un tel effet, les demandeurs n'ont subi aucun dommage (116).

(112) Réf. Liège, 25 mars 1987, *Amén.*, 1988, p. 30 ; Civ. Liège, 19 février 1990, *Amén.*, 1990, p. 168.

(113) *Ibidem.*

(114) Sur cette question, voy. notre note, Comparaison d'une moins-value fondée sur l'article 1382 du Code civil et sur l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, obs. sous Civ. Bruxelles, 1^{er} déc. 1981, *J.T.* 1982, p. 499.

(115) Voy. *supra*.

(116) Cass., 29 sept. 1988, inédit.

On constate également que, notamment lorsque la faute imputée à l'administration est une simple erreur de forme tel un vice de procédure, les cours et tribunaux limitent le dommage à la simple perte d'une chance (117), voire n'admettent pas l'existence d'un dommage (118).

II. — *Le lien de causalité*

A supposer même que soit établi le dommage, plusieurs décisions judiciaires concluent à l'absence de lien de causalité entre le dommage allégué et la faute de l'administration.

C'est ainsi que, par exemple, le fait fautif de n'avoir pas motivé valablement la mise au plan de secteur en zone *non aedificandi* d'un terrain peut n'avoir aucun lien de causalité avec le dommage allégué (119). C'est ainsi, également, qu'il n'y a pas de lien causal suffisant lorsque le bien considéré avait déjà fait l'objet, avant d'adoption du plan de secteur d'un refus de permis de lotir fondé sur les exigences du bon aménagement des lieux (120).

On retrouve également certaines décisions qui, tout en admettant la faute de l'administration, considèrent que le dommage résulte en réalité de l'inertie du demandeur, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment (121).

Enfin, il y a lieu de noter que, lorsque le Conseil d'Etat est amené à annuler un acte administratif pour vice de forme, il est fréquent qu'une nouvelle décision administrative soit prise en confirmation de la première et dans le strict respect des procédures réglementaires. Dans ce cas, le nouvel acte administratif rompt le lien causal entre le dommage et la faute (122).

Dans ce cas, toutefois, il reste à régler le sort du dommage subi antérieurement à l'acte administratif régulier. La plupart du temps, l'existence même de ce nouvel acte administratif

(117) Cass., 19 juin 1987, *Pas.*, I, p. 1306.

(118) Bruxelles, 11 février 1987, *Amén.*, 1987, p. 79 ; Bruxelles, 30 mars 1990, inédit ; Bruxelles, 26 septembre 1990, inédit.

(119) *Ibidem.*

(120) Bruxelles, 20 mai 1988, *J.T.* 1989, p. 163, obs. D. LAGASSE.

(121) Bruxelles, 27 mars 1987, *Amén.* 1987, p. 82.

(122) *Ibidem.*

régulier fait présumer l'absence de lien de causalité entre la faute et le dommage allégué.

Signalons encore le cas exceptionnel de l'erreur invincible admise dans le chef de l'administration dont la faute résulte d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat qui, cependant, démontre l'impossibilité absolue d'interpréter correctement la loi (123).

CONCLUSIONS

Au terme de ce chapitre consacré à la responsabilité des pouvoirs publics en aménagement du territoire et en urbanisme, on ne peut que souligner la spécificité du régime de l'indemnisation des moins-values résultant des plans d'aménagement.

Cependant, cette spécificité apparaît dans la pratique quelque peu théorique. En effet, si de nombreuses actions en indemnisation ont été introduites, les décisions définitives y faisant droit sont excessivement rares.

Le même constat pourrait être fait en ce qui concerne la condamnation de l'administration pour des faits fautifs en aménagement du territoire. Pourtant, à la lecture de la jurisprudence du Conseil d'Etat, on sait que le nombre d'actes fautifs est impressionnant.

Est-ce le signe que, fondamentalement, les pouvoirs publics veillent à ne violer ni le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, ni les dispositions légales ou réglementaires régissant leur politique d'aménagement du territoire ?

(123) *Ibidem*.