

# Opérationnel et politique foncière – Présentation des nouveautés

**Michel PAQUES**

Professeur extraordinaire à l'Université de Liège  
Conseiller d'État

**Cécile VERCHEVAL**

Assistante et maître de conférences à l'Université de Liège  
Avocate au barreau de Liège<sup>1</sup>

## Remarque liminaire

1. Le Livre V du Code de développement territorial (ci-après le « CoDT ») contient les dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnels<sup>2</sup>. Seul le régime des sites à réaménager fait l'objet de modifications, mais celles-ci ont été abordées dans la contribution des professeurs M. Delnoy Ch.-H. Born et J.-Fr. Neuray relative aux périmètres. Nous y renvoyons et concentrons notre analyse sur le livre VI du CoDT, relatif à la politique foncière.

## Introduction

2. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des objectifs d'intérêt général dont la légitimité est reconnue dans la jurisprudence des plus hautes juridictions, comme la Cour européenne des droits de l'homme<sup>3</sup> ou la Cour consti-

---

<sup>1</sup> Les auteurs s'expriment à titre personnel.

<sup>2</sup> Voy. F. HAUMONT et B. PAQUES, « L'urbanisme opérationnel et le logement », *Rev. dr. commun.*, 2000/1, pp. 151 et s.; F. HAUMONT et A. LÉONARD, « L'urbanisme opérationnel », *R.P.D.B.*, v° Urbanisme et environnement, Compl. t. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, nos 1019 et s.; S. LEPRINCE, « L'urbanisme opérationnel », in *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique* (M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME dir.), Limal, Anthemis, 2013, pp. 283 et s.

<sup>3</sup> Voy. relativement à l'environnement, Cour eur. D.H., 18 février 1991, *Fredin*, §§ 48 et 55; Cour. eur. D.H., 6 septembre 2007, *Skrzyński*, § 80; Cour. eur. D.H., 11 janvier 2011, *Hakan Ari*, § 41; Cour. eur. D.H., 1<sup>er</sup> octobre 2013, *Hüseyin Kaplan*, §43; à l'environnement et à l'aménagement du territoire,

tutionnelle<sup>4</sup>. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des buts légitimes, nécessaires dans une société démocratique, qui justifient des mesures restrictives de droits, notamment du droit de propriété. Face au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le fonds de terre est bien entendu par excellence le bien objet du droit de propriété protégé par la Constitution belge (art. 16) et par la Convention européenne des droits de l'Homme (art. 1<sup>er</sup> du Premier Protocole, ci-après « 1P1 »)<sup>5</sup>, mais la jurisprudence admet que les éléments patrimoniaux plus circonscrits, comme un permis régulièrement délivré, soient, en eux-mêmes, considérés comme objet de propriété<sup>6</sup> et protégés contre les ingérences ultérieures. Celles-ci sont possibles, mais ne sont admises qu'en vertu d'une habilitation législative et dans le respect d'un principe de juste équilibre (ou proportionnalité) dont procède, dans certains cas, l'allocation d'une compensation.

L'ingérence aux biens se concrétise dans tous les livres du CoDT, mais c'est précisément dans le livre VI, dédié à la politique foncière, que le principe du juste équilibre s'active de la manière la plus nette.

3. Nous nous limiterons ici à la constatation empirique que ce livre VI regroupe les régimes de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du droit de préemption, du remembrement, du relotissement et de l'indemnisation des moins-values d'urbanisme qui, sous l'empire du CWATUPE, relèvent du titre relatif à la planification. La captation des plus-values planologiques vient compléter ce nouveau livre. D'autres mécanismes auraient pu, à notre sens, en relever, tels le remembrement rural ou le droit de réquisition des logements. Mais il est vrai que le législateur ne détermine pas s'il considère épuiser ainsi sa compétence en la matière<sup>7</sup>.

---

Cour eur. D.H., 18 janvier 2001, *Chapman*, §§ 82 et s. ; Cour eur. D.H., 25 septembre 1996, *Buckley*, § 75.

<sup>4</sup> À propos de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dans le cas particulier de l'introduction par le législateur d'un régime de péremption des permis de lotir, C. const., 31 mai 2012, n° 71/2012, B.9.1 et s. Aussi C. const., 26 novembre 2003, n° 151/2003, B.14.1 ; C. const., 8 décembre 2011, n° 186/2011, B.10.1 et s. ; C. const., 25 octobre 2012, n° 129/2012, B.4.1 et s.

<sup>5</sup> Les commentaires doctrinaux sont nombreux et les applications jurisprudentielles innombrables, Voy. les références citées in M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Des servitudes légales d'utilité publique », in *Guide de droit immobilier*, supplément n° 56, Waterloo, Kluwer, 2009, p. 109, mais aussi in M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (M. VERDUSSEN et N. BONBLED dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 789 à 818. Aussi, récemment, mais très peu tourné vers la doctrine francophone, P. FLAMEY et M. VALKENIERS, « Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de grondwet en van artikel 1 Eerste aanvullend Protocol EVRM », *C.D.P.K.*, 2011, pp. 354 et s.

<sup>6</sup> Not. dans le cas d'un permis de lotir, C. const., 31 mai 2012, n° 71/2012, B.9.3. ; d'un permis d'urbanisme y compris dans le cas où le titulaire du permis ne détient aucun droit réel sur la parcelle, C. const., 19 avril 2012, n° 55/2012, B.4.

<sup>7</sup> Sur le concept général de politique foncière, voy. F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990.

## Section 1

# L'expropriation

### A. Une cause d'utilité publique réglée par le législateur (CoDT, art. D.VI.1)

4. La loi organique du 29 mars 1962 avait confirmé et élargi considérablement la portée d'une option déjà prise dans le droit antérieur, en établissant que les prescriptions de tous les plans d'aménagement régionaux, de secteur ou communaux pouvaient être mises en œuvre par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 25). Le gouvernement avait précisé, au cours des travaux préparatoires, qu'il devait être permis d'exproprier « non seulement pour la création d'un quartier résidentiel ou l'amélioration des voies de communication, mais aussi pour la création d'une zone industrielle, ou une opération de relotissement ou encore d'espaces libres dans une agglomération »<sup>8</sup>. En principe, toute réalisation d'un plan d'aménagement pouvait justifier une expropriation. La jurisprudence du Conseil d'État avait toutefois précisé qu'il était nécessaire que l'élaboration du plan soit achevée<sup>9</sup>, que le plan en question détermine lui-même la destination de la zone<sup>10</sup> et soit suffisamment précis<sup>11</sup>. Au fil des réformes, le législateur avait ajouté d'autres fondements permettant le recours à l'expropriation.

5. Le CoDT élargit encore le champ des biens susceptibles d'expropriation et permet d'y recourir pour l'acquisition des immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre :

1. des plans de secteur, en ce compris des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel ou non ;
2. des schémas de développement communaux ;
3. des schémas d'urbanisation ;
4. des périmètres U ;
5. des périmètres des sites à réaménager (SAR) et des sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE) ;
6. des périmètres de revitalisation urbaine ;
7. des périmètres de rénovation urbaine ;
8. des périmètres de remembrement urbain (PRU) ;
9. des périmètres d'enjeu régional ;
10. des périmètres de zones vulnérables ;

---

<sup>8</sup> *Pasin.*, 1962, p. 228.

<sup>9</sup> C.E., 24 septembre 1992, n° 40.491, *De Brabandere*.

<sup>10</sup> C.E., 22 mars 1994, n° 46.580, *Vergauwe et Mortier*.

<sup>11</sup> À propos de la zone d'extension d'habitat au plan de secteur, C.E., 24 septembre 1992, n° 40.491, *De Brabandere*.

11. des actions visées à l'article D.V.10 dans les zones d'initiative privilégiée;
12. des objectifs du plan relatif à l'habitat permanent, à l'intérieur des périmètres qu'il détermine<sup>12</sup>.

Cette liste appelle les observations suivantes :

- les points 1, 5 à 8, 10 et 11 sont repris du CWATUPE (art. 58, 181 et 182);
- les points 2 et 3 relatifs aux schémas communaux apparaissent avec le CoDT, bien que le rapport urbanistique et environnemental (futur schéma d'urbanisation) autorise déjà actuellement le recours à l'expropriation s'il vaut périmètre de reconnaissance au sens du décret du 11 avril 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques (CWATUPE, art. 58);
- les points 4, 9 et 12 constituent des nouveautés du CoDT;
- l'exécution des plans d'alignement n'est plus visée par le CoDT, mais par les articles 36 et suivants du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale<sup>13</sup>;
- l'expropriation des biens classés et des sites archéologiques reste actuellement réglée aux articles 212 et 247 du CWATUPE.

Ainsi, les schémas, à valeur indicative, pourront justifier le recours à l'expropriation. Cette possibilité d'exproprier des biens repris dans un périmètre qui ne présente pas une valeur réglementaire n'est toutefois pas nouvelle puisque le CWATUPE autorise déjà ce mode d'appropriation de la propriété privée au sein des zones d'initiatives privilégiées (art. 181).

Sauf à considérer les nouveaux périmètres opérationnels, U et d'enjeu régional, au regard des schémas qui leur donneront la consistance minimale, leur intégration dans la liste des périmètres autorisant le recours à l'expropriation nous semble critiquable au regard de la jurisprudence précitée du Conseil d'État relative aux plans d'aménagement, qui considère que le plan doit être suffisamment précis et doit déterminer lui-même l'affectation de la zone<sup>14</sup>. La même remarque vaut pour les zones d'aménagement communal concerté.

6. En application de cet article D.VI.1, la réalisation ou la mise en œuvre du plan, du schéma ou du périmètre est *ipso facto* considérée d'utilité publique. Il ne s'agit toutefois que d'une présomption réfragable sous le contrôle du juge<sup>15</sup>. Le

---

<sup>12</sup> Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2013 adoptant la cartographie des sites concernés par le plan habitat permanent (*M.B.*, 29 mai 2013).

<sup>13</sup> *M.B.*, 4 mars 2014.

<sup>14</sup> En effet, ce sont les schémas de développement communal et d'urbanisation qui fixeront les mesures concrètes de mise en œuvre de ces périmètres.

<sup>15</sup> En ce sens, Cass., 30 octobre 1975, *A.P.T.*, 1976-1977, p. 323 et s., note F. DAOUD, « La réalisation des prescriptions du plan particulier d'aménagement par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique », p. 324; D. LAGASSE, « Les conditions de l'expropriation d'extrême urgence: l'utilité publique et l'extrême urgence et leur contrôle juridictionnel », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, pp. 49 et s., spéc. n° 4; J.P. Saint-Josse-ten-Noode, 2 avril 1996, présenté en bref par J. SAMBON, in *Amén.-Env.*, 1996, p. 183; D. DÉOM, « Les causes particulières de l'expropriation », *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, pp. 81

législateur fait ainsi de la réalisation des plans d'aménagement une cause d'utilité publique au sens de l'article 16 de la Constitution qui peut justifier l'expropriation de biens. Une telle habilitation législative expresse est nécessaire en droit belge quand l'expropriation n'est pas directement destinée à réaliser une utilité publique correspondant à l'usage de tous<sup>16</sup>. Tel est bien le cas ici. Il s'agit d'une interprétation large de la notion d'utilité publique<sup>17</sup>.

## B. Pouvoirs expropriants (CoDT, art. D.VI.2)

7. Rien de neuf sur ce point. Tout comme sous l'empire du CWATUPE, la liste des pouvoirs expropriants comprend la Région, les provinces, les communes, les régies communales autonomes, les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement<sup>18</sup> et les établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret à exproprier pour cause d'utilité publique.

## C. Phase administrative : plan d'expropriation et arrêté décrétant l'expropriation (CoDT, art. D.VI.3 à D.VI.6)

8. L'élaboration d'un plan d'expropriation<sup>19</sup> et l'adoption d'un arrêté décrétant l'expropriation restent des préalables obligatoires à la prise de possession de biens immeubles en vue de la réalisation ou de la mise en œuvre d'un plan, d'un schéma ou d'un périmètre.

9. L'article D.VI.3 établit les mentions que le plan d'expropriation doit contenir, à savoir le(s) pouvoir(s) expropriant(s), le périmètre des immeubles à exproprier, isolés ou groupés en zones avec mention, d'après le cadastre, de la section, des numéros, de la contenance et de la nature des parcelles ainsi que les noms des propriétaires<sup>20</sup>.

---

et s., spéc. p. 92; E. CAUSIN, «L'expropriation», in *Guide de droit immobilier*, supplément n° 29, Waterloo, Kluwer, 1998, pp. 113 et s.; B. PAQUES, «L'expropriation pour cause d'utilité publique», *Rép. not.*, Bruxelles, Larcier, 2001, pp. 74 et s.; L. DONNAY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, «La cause d'utilité publique», in *L'expropriation pour cause d'utilité publique* (D. RENDERS dir.), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 209 à 268.

<sup>16</sup> C.E., 11 décembre 1973, n° 16.159, *Liebin et Baudry*, R.J.D.A., 1974, pp. 107 et s., avis et rapport J. HOEFFLER; C.E., 20 mars 1996, n° 58.727, *Carrière unie de Porphyre, Amen.*, 1996, pp. 149 et s., rapport de M<sup>me</sup> GUFFENS. Voy. aussi L. DONNAY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, pp. 210 et s.

<sup>17</sup> C. const., 8 décembre 2011, n° 186/2011, B.10.2. «La notion d'"utilité publique" fait l'objet, dans diverses dispositions ayant force de loi, d'une interprétation large», à propos de l'art. 2.4.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire autorise les pouvoirs publics à recourir à l'expropriation pour la réalisation des plans d'exécution spatiaux. Voy. aussi C. const., 25 octobre 2012, n° 129/2012.

<sup>18</sup> Lors des travaux en commission, le ministre confirme que c'est l'objet social contenu dans les statuts de l'intercommunale qui définit la possibilité d'avoir le pouvoir d'expropriation (Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 685).

<sup>19</sup> Le plan peut viser l'ensemble ou partie du territoire concerné par le plan, le schéma ou le périmètre.

<sup>20</sup> Il s'agit de la reproduction de l'art. 60 du CWATUPE.

Concernant les travaux et opérations immobilières à réaliser, le plan d'expropriation peut se borner à reproduire les dispositions du plan, du schéma ou du périmètre dont il assure la réalisation ou la mise en œuvre.

10. Sur le plan chronologique, l'établissement du plan d'expropriation peut se réaliser en même temps que l'élaboration du plan, du schéma ou du périmètre, ou séparément.

Dans le premier cas, si le plan d'expropriation est dressé en même temps que le document dont il assure l'exécution (CoDT, art. D.VI.4), ils sont soumis ensemble aux formalités prévues pour l'adoption ou l'approbation du plan, du périmètre ou du schéma concerné. Une information spécifique est néanmoins organisée en faveur des propriétaires des biens compris dans le périmètre des immeubles à exproprier. Ils doivent être avertis individuellement, par écrit et à domicile, du dépôt du projet à la maison communale.

À l'instar de ce que prévoit actuellement le CWATUPE, il est précisé que les frais de l'enquête publique organisée par la commune sont à charge de l'expropriant lorsque l'expropriation est décidée par un autre pouvoir, établissement public ou organisme que la commune où sont situés les biens.

Dans le second cas, si le plan d'expropriation est dressé séparément du plan, du périmètre ou du schéma (CoDT, art. D.VI.5), les propriétaires des biens compris dans le périmètre des immeubles à exproprier sont avertis individuellement, par écrit et à domicile, du projet et peuvent formuler leurs observations au pouvoir expropriant dans les quinze jours de la réception de l'information. Ces mesures de publicité peuvent néanmoins être omises lorsqu'il est indispensable de prendre immédiatement possession d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles et que le Gouvernement wallon le constate dans l'arrêté donnant force obligatoire au plan d'expropriation.

Si la commune n'est pas le pouvoir expropriant, l'avis du conseil communal est également requis sur le plan d'expropriation. Il dispose d'un délai de 15 jours passé lequel l'avis est réputé favorable<sup>21</sup>.

Enfin, le plan doit être approuvé par le Gouvernement<sup>22</sup>. L'arrêté fait l'objet des mesures de publicité visées à l'article D.29-22 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement<sup>23</sup>.

11. Que le plan d'expropriation soit dressé simultanément ou postérieurement au plan, schéma ou périmètre, son approbation par le Gouvernement dispense le

<sup>21</sup> À cet égard, nous partageons les regrets de Luc Donnay sur la brièveté des délais accordés à la commune et aux particuliers. Voy. *infra* sa contribution, n° 10.

<sup>22</sup> Le plan d'expropriation doit être approuvé dans les 60 jours de la réception du dossier complet. Ce délai peut être prolongé de 30 jours par arrêté motivé. Un système de rappel est prévu qui conduit au refus d'approbation en cas de silence persistant de l'Exécutif: le refus est réputé à défaut pour le pouvoir expropriant d'avoir reçu la décision du Gouvernement à l'expiration d'un délai de 60 jours prenant cours à la date de dépôt à la poste de la lettre recommandée contenant le rappel.

<sup>23</sup> Ceci impliquerait que le plan d'expropriation relève de la catégorie B des plans et programmes visés par le Code de l'environnement.

pouvoir expropriant de l’accomplissement des formalités administratives prescrites par toutes autres dispositions légales sur l’expropriation pour cause d’utilité publique (CoDT, art. D.VI.6).

Outre le plan d’expropriation, la phase administrative implique qu’un arrêté décrétant l’expropriation de la parcelle soit pris dans chaque cas<sup>24</sup>.

## D. Phase judiciaire (CoDT, art. D.VI.7)

12. Le CoDT prévoit le recours systématique à la procédure judiciaire d’extrême urgence du 26 juillet 1962, même si l’urgence n’est pas avérée. Ce renvoi général a été critiqué par le Conseil d’État<sup>25</sup> au vu de l’arrêt n° 131/2002 de la Cour constitutionnelle<sup>26</sup>. Nous nous dispensons d’analyser ce choix du législateur au vu des développements qui y sont déjà consacrés par Luc Donnay dans la suite de cet ouvrage.

## E. Réalisation par les propriétaires

13. Actuellement, dans certains cas, le CWATUPE prévoit explicitement la possibilité pour les propriétaires de demander à être chargés de l’exécution des travaux d’aménagement requis pour la réalisation du plan<sup>27</sup>. Cette disposition n’est pas reproduite dans le CoDT. Il reste que l’expropriation doit être *nécessaire* à la mise en œuvre ou à la réalisation du plan, du schéma ou du périmètre. Il s’en déduit que les expropriés pourraient contester devant le juge de paix le caractère nécessaire de l’expropriation s’ils démontrent être en mesure de réaliser eux-mêmes l’affectation souhaitée. D’ailleurs, cette faculté offerte aux propriétaires de réaliser eux-mêmes le document de planification reste implicitement admise puisque le CoDT leur permet de solliciter du pouvoir expropriant qu’il exproprie « les autres immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre du plan, du schéma ou du périmètre ». Nous y venons.

---

<sup>24</sup> Bruxelles, 2 décembre 1975, R.W., 1975-1976, col. 2091; C.E., 7 janvier 1987, n° 27.314, *Di méo et Accetini*.

<sup>25</sup> Avis de la section de législation du Conseil d’État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 159.

<sup>26</sup> C. const., 18 septembre 2002, n° 131/2002. Voy. notamment B. PÂQUES et C. THIEBAUT, « Les procédures d’expropriation d’urgence en particulier la procédure d’extrême urgence », in *L’expropriation pour cause d’utilité publique* (D. RENDERS dir.), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 386 et 387.

<sup>27</sup> Sur cette procédure de réalisation par les propriétaires, voy., récemment, S. VERBIST, *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, Thèse, KUL, 2011, et la version publiée de la thèse, Anvers, Intersentia, 2011.

## **F. Expropriation à la demande d'un tiers (CoDT, art. D.VI.12 et D.VI.13)**

14. Le CWATUPE permet déjà, dans certains cas, le recours au bras armé de l'autorité publique au service des particuliers. Le CoDT maintient ce procédé, mais ne le cantonne plus à des hypothèses circonscrites avec précision.

Le(s) propriétaire(s) possédant en superficie plus de la moitié des terrains repris dans un îlot – celui-ci étant défini dans les travaux préparatoires comme « l'unité de l'espace urbain délimité par la voirie »<sup>28</sup> – peu(ven)t solliciter du pouvoir expropriant qu'il exproprie les autres immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre du plan, du schéma ou du périmètre lorsque leur acquisition à l'amiable se sera révélée impossible. Le pouvoir expropriant doit être autorisé à cette fin par le Gouvernement.

La demande est adressée par envoi au pouvoir expropriant. Elle comporte les indications et documents suivants :

1. les nom, prénom, qualité et domicile du demandeur, ou la raison sociale et le siège s'il s'agit d'une personne morale ;
2. un mémoire justifiant la demande ;
3. un plan de situation indiquant les limites des parcelles appartenant au demandeur et celles des parcelles dont l'expropriation est demandée ;
4. un certificat du conservateur des hypothèques relatif aux parcelles dont l'expropriation est demandée ;
5. la justification des ressources nécessaires pour la réalisation de l'aménagement visé.

Lorsqu'il est fait droit à la demande du/des propriétaire(s), les terrains acquis par le pouvoir expropriant sont mis à sa/leur disposition par vente, emphytéose ou superficie.

15. Plusieurs mécanismes de contrôle sont destinés à garantir que le(s) tiers mis en possession des terrains expropriés réalise(nt) effectivement l'aménagement programmé.

Tout d'abord, l'acte de mise à disposition doit contenir une clause précisant les actes et travaux et les activités envisagés sur le bien exproprié, ainsi que les autres modalités de son utilisation et, notamment, la date à laquelle les actes, travaux et activités devraient commencer.

Ensuite, lorsque la mise à disposition intervient par la vente, l'acte doit contenir une clause selon laquelle le pouvoir expropriant a la faculté de racheter le bien

---

<sup>28</sup> Commentaire des articles, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 59.

si l'utilisateur cesse l'activité indiquée ou s'il ne respecte pas les modalités d'utilisation<sup>29</sup>.

Si cette hypothèse est mise en œuvre, le prix de rachat des terrains est déterminé, à défaut d'accord entre les parties, par les comités d'acquisition d'immeubles agissant dans le cadre de la procédure en matière d'expropriation, sans considération de la plus-value qui aurait été acquise en violation des accords initiaux entre les parties. En ce qui concerne le matériel et l'outillage, les bâtiments construits et l'infrastructure établie depuis que le bien a été cédé par le pouvoir expropriant, ils sont payés à leur valeur vénale lors du rachat du terrain, sauf accord entre les parties. Cette valeur est déterminée par les comités d'acquisition d'immeubles.

Enfin, en cas de vente, l'utilisateur ne peut revendre le bien que moyennant l'accord de la Région ou de la personne de droit public vendeuse. Les clauses susvisées doivent en outre figurer dans l'acte de revente.

## **G. Rôle des comités d'acquisition et des receveurs des domaines (CoDT, art. D.VI.14 et D.VI.15)**

**16.** Suivant l'article D.VI.14, « [à] la demande du pouvoir expropriant, les comités d'acquisitions d'immeubles sont chargés de toutes les acquisitions et expropriations d'immeubles à effectuer pour l'exécution des plans, schémas et périmètres visés à l'article D.VI.1. Quel que soit le pouvoir expropriant, lesdits comités ainsi que les receveurs des domaines ont qualité pour procéder, sans formalités spéciales à la vente publique ou de gré à gré des immeubles acquis ou expropriés en vertu du présent Titre. Il peut être délivré des grosses des actes visés au présent alinéa. Les présidents des comités d'acquisition sont compétents pour représenter en justice le pouvoir expropriant ».

Quant à l'article D.VI.15, il prévoit que « [q]uelle que soit la personne de droit public intéressée, les comités d'acquisition d'immeubles ainsi que les receveurs des domaines, ont qualité de procéder, sans formalités spéciales et suivant les modalités prévues à l'article D.VI.13, à la vente ou à la cession en emphytéose ou en superficie des immeubles acquis en vertu du présent Code ou des immeubles domaniaux, auxquels le Gouvernement déciderait de donner une affectation prévue par le Code. Il peut être délivré des grosses des actes visés au présent alinéa. Les personnes de droit public intéressées peuvent procéder elles-mêmes à la cession des immeubles

---

<sup>29</sup> La Cour constitutionnelle a déjà validé ce mécanisme du rachat au regard des art. 10, 11 et 16 de la Constitution combinés ou non avec l'art. 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qui concerne la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (C. const., 3 décembre 2008, n° 173/2008).

acquis ou expropriés par elles en vertu du Code. Lorsqu'elle ne fait pas appel au comité ou au receveur, la personne de droit public doit soumettre au visa de l'un de ceux-ci le projet d'acte de vente ou de location. Le comité ou le receveur doit notifier son visa dans un délai d'un mois à dater de la réception du dossier. En cas de nécessité, ce délai peut être prorogé d'un mois à la demande du comité ou du receveur. En cas de refus de viser, le comité ou le receveur détermine, en les motivant, les conditions qu'il exige pour donner le visa. Le visa est censé accordé lorsque le comité ou le receveur laisse écouler le délai déterminé à l'alinéa précédent ».

17. Les « comités d'acquisition d'immeubles » ont été institués sous l'autorité et la surveillance du ministre des Finances par l'arrêté royal du 3 novembre 1960<sup>30</sup>. Ils relèvent aujourd'hui de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale, au sein du Service public fédéral Finances<sup>31</sup>. La loi du 18 décembre 1986 « habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales » et l'article 61 de la loi-programme du 6 juillet 1989<sup>32</sup> ont permis, selon le cas, aux receveurs de l'enregistrement et aux comités d'acquisition d'intervenir au profit des institutions communautaires et régionales, des organismes qui en dépendent, des pouvoirs locaux, intercommu-

---

<sup>30</sup> Arrêté royal du 3 novembre 1960 relatif aux comités d'acquisition d'immeubles pour compte de l'État, des organismes d'État et des organismes dans lesquels l'État a un intérêt prépondérant. Cet arrêté remplace des arrêtés plus anciens.

<sup>31</sup> <http://fiscus.fgov.be/interfpatrfr/green/contactscm.htm>

<sup>32</sup> « Art. 61. § 1. Sans préjudice de l'application de la loi du 18 décembre 1986 habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales, les fonctionnaires des Comités d'acquisition d'immeubles dépendant de ladite Administration peuvent exercer, à la demande de tout pouvoir public ou organisme investi du droit d'exproprier pour cause d'utilité publique, toutes les attributions en matière immobilière qu'ils assument au nom et pour compte de l'État en vertu des lois et arrêtés pris en exécution de celles-ci.

§ 2. Dans l'exercice de leurs attributions, les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> sont habilités à passer des actes, à leur conférer l'authenticité et à en délivrer des expéditions. Aux mêmes fins, ils ont qualité pour procéder aux acquisitions amiables et aux aliénations publiques ou de gré à gré, pour exercer les poursuites et pour diriger les procédures d'expropriation.

Dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées, les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ne doivent justifier envers les tiers d'aucun mandat spécial.

§ 3. Dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées, les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> effectuent toutes les tâches que les opérations impliquent selon les instructions du pouvoir ou de l'organisme qui requiert leur intervention.

Quelle que soit l'opération immobilière envisagée, le concours des fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> est prêté gratuitement, tous les frais inhérents aux opérations elles-mêmes étant supportés par le pouvoir ou l'organisme requérant.

En cas de conflit d'intérêts entre pouvoirs ou organismes habilités à exproprier, les fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ne prennent pas part à son règlement ».

nales<sup>33</sup>, CPAS<sup>34</sup>, et de tous les pouvoirs publics ou organismes investis du droit d'expropriation<sup>35</sup>.

L'article 66 du CWATUPE permettait déjà l'acquisition, l'expropriation et la revente à l'intervention des comités d'acquisition et des receveurs. L'évaluation de biens par le comité ou le receveur était prévue de manière sectorielle (art. 178, 458, 472). Les dispositions du CoDT sont plus étoffées. L'article D.IV.15 correspond à une mission confiée aux comités et receveurs par le décret du 4 juillet 2002 « sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement »<sup>36</sup>. Le système du visa a été critiqué par le Conseil d'État pour défaut d'habilitation suffisante dans l'article 61 de la loi-programme précitée<sup>37</sup>. À notre avis, l'évaluation de biens a toujours ressorti aux missions des comités et des receveurs et le système de visa relève d'un mouvement propre du droit wallon qui ne fait ainsi que régler la conséquence d'une évaluation. Il ne nous semble pas critiquable.

18. En Région wallonne, le décret du 30 avril 2009 « portant des dispositions relatives à la détermination d'un organe responsable de l'évaluation et de la conduite de la procédure en matière d'expropriations et d'acquisitions d'immeubles par la Région wallonne et ses institutions » crée une Commission wallonne des transactions immobilières. Le législateur n'y fait aucune allusion dans le texte du CoDT, mais l'intervention de cette CWATI devrait néanmoins être possible en raison du décret du 30 avril 2009, précité, qui dispose que celle-ci peut être appelée à intervenir « nonobstant toute disposition contraire »<sup>38</sup>. Celle-ci devait être opérationnelle « pour la fin de l'année et pouvoir commencer son travail d'évaluation dans le cou-

<sup>33</sup> Rapport, *Doc. parl.*, Ch. repr., n° 833/5-88/89, p. 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>35</sup> Sur ces dispositions nuancées, voy. not. M. PÂQUES, « Comités d'acquisition et authentification des actes », in *Chroniques de droit à l'usage du notariat*, vol. XXIV, Faculté de Droit de l'Université de Liège, 24 octobre 1996, pp. 353 et s.; G. HALLET et J. DELANGRE, « Actes passés par des fonctionnaires des domaines », *ibid.*, pp. 337 et s.; P.-Y. ERNEUX, « Les actes authentiques immobiliers des pouvoirs publics », in M. PÂQUES, D. LAGASSE, D. DÉOM et P.-Y. ERNEUX, « Domaine public, domaine privé, biens des pouvoirs publics », *Rép. not.*, Bruxelles, Larcier, 2008, nos 238 et 256 et s. Voy. aussi Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., n° 5-2232/1 du 25 juillet 2013, comment. de l'art. 34.

<sup>36</sup> En ce sens, réponse du Ministre, Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/127quinquies, p. 701.

<sup>37</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 159.

<sup>38</sup> Art. 1<sup>er</sup>. « Pour la réalisation des opérations d'acquisition d'immeubles, suivant les règles du droit commun ou en vertu d'un arrêté d'expropriation pour cause d'utilité publique, d'expropriation judiciaire d'immeubles, en ce compris l'exercice des poursuites et la direction des procédures d'expropriation, ou de toute aliénation d'immeubles, telles que la vente volontaire, la vente forcée, l'échange, la cession de mitoyenneté ou la constitution de droits réels, la Région wallonne, ainsi que tous les organismes d'intérêt public qui en dépendent et, de manière générale, les organismes visés par l'article 2 du décret wallon du 6 mai 1988 relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon, peuvent faire appel, nonobstant toute disposition contraire:

1° soit aux Comités d'acquisitions d'immeubles du SPF Finances visés par l'arrêté royal relatif aux comités d'acquisitions d'immeubles pour compte de l'État, des organismes d'État et des organismes dans lesquels l'État a un intérêt prépondérant, du 3 novembre 1960;

2° soit à la Commission wallonne des transactions immobilières [...] ».

rant du premier trimestre 2011 »<sup>39</sup>. À notre connaissance, la CWATI n'est pas opérationnelle<sup>40</sup>, mais un crédit destiné à son fonctionnement est prévu au budget 2014<sup>41</sup>.

La loi spéciale du 6 janvier 2014 insère dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 un nouvel article 6quinquies afin d'attribuer aux régions et communautés une large compétence de régler l'authentification d'actes. Elle sera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>42</sup>. Les travaux préparatoires de la loi spéciale confirment la volonté d'attribuer aux entités fédérées la compétence la plus étendue en rappelant notamment l'objet du décret du 30 avril 2009, précité, et de son pendant flamand. Ils révèlent aussi une volonté de transférer une partie des agents affectés aux comités d'acquisition: « Enfin, parallèlement à ce transfert de compétences, le personnel et les moyens mis à disposition des comités d'acquisition qui sont employés pour l'exercice des tâches transférées, sont également transférés aux communautés et aux régions »<sup>43 44</sup>.

## H. Calcul de la juste indemnité (CoDT, art. D.VI.8 à D.VI.11)

19. L'article 16 de la Constitution garantit aux expropriés le versement d'une juste et préalable indemnité. Celle-ci assure une indemnisation complète et doit correspondre au montant à payer en vue d'acquérir un immeuble ayant la même valeur que le bien dont est privé l'exproprié. « Cette réparation du préjudice doit

---

<sup>39</sup> Réponse donnée le 30 juin 2010 par le Ministre Antoine à une question parlementaire (*Bull.*, n° 290 (2009-2010)/1).

<sup>40</sup> Il ressort des auditions réalisées au Parlement wallon en juin 2011, reproduites en annexe au Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327septies, p. 940, qu'à ce moment, elle n'était pas installée. Voy. égal. *Mouv. commun.*, 2012, n° 864, p. 45. Dans une communication d'avril 2013, l'Union des villes et communes constate que la CWATI n'est toujours pas installée: <http://archive-be.com/page/2408138/2013-07-06/http://www.uvcw.be/actualites/33,0,43,43,4668.htm>

<sup>41</sup> A.B. 12.03 – Frais de fonctionnement du Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie CFFW, <http://spw.wallonie.be/budget/antoine/ando1211.htm>

<sup>42</sup> Art. 6quinquies: « Dans les limites de leurs compétences, les communautés et les régions sont compétentes pour déterminer qui peut authentifier des actes à caractère immobilier auxquels est partie une communauté, une région, un pouvoir subordonné tel que visé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, un centre public d'action sociale, ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une desdites autorités ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une ou de plusieurs desdites autorités ou d'une filiale de cette entité ».

<sup>43</sup> Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., 25 juillet 2013, n° 5-2232/1, comment. de l'art. 34.

<sup>44</sup> On notera encore cette précision donnée par le Ministre Henry en commission: « Concernant les comités d'acquisition et les receveurs des domaines, il admet que les deux institutions sont fédérales, mais elles exercent des missions régionales. Les comités d'acquisition vont être régionalisés par [lire sans doute: pas] les receveurs. De la sorte, on va plutôt chez l'un ou chez l'autre, en raison notamment de l'arriéré et de la disponibilité de l'un ou l'autre. En effet, les receveurs peuvent "soulager" les comités d'acquisition, mais ils ne peuvent pas passer l'acte, parce que cela doit transiter par les comités d'acquisition. Cette manière d'opérer va évidemment se poursuivre de cette façon-là. La régionalisation de l'un et pas de l'autre ne pose donc pas de problème par rapport à ces deux organismes. Il est bien nécessaire de les maintenir tous les deux » (Rapport du 9 avril 2014, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 702).

être intégrale de même qu'elle doit, en règle, être intégrale en matière contractuelle, délictuelle ou quasi délictuelle»<sup>45</sup>.

Lorsque l'expropriation est décrétée en application du CoDT, certaines règles spécifiques ajustent le calcul de l'indemnité.

20. Ainsi, pour fixer l'indemnité, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value qui résulte des prescriptions du plan, du schéma ou du périmètre (CoDT, art. D.VI.8). Le législateur s'efforce ainsi de neutraliser l'impact du plan, du schéma ou du périmètre sur la valeur des biens à exproprier.

Cet article D.VI.8 est un avatar de textes antérieurs qui ont donné lieu à interprétation<sup>46</sup>. Lisant l'article 31 de la loi organique, la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a considéré que ce texte ne neutralise les effets du plan que si l'expropriation en réalise les prescriptions<sup>47</sup>. Une *summa divisio* déjà souvent admise en doctrine et en jurisprudence est reconnue par la Cour constitutionnelle: les propriétaires d'une parcelle expropriée en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement obtiennent, en vertu de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, une indemnité d'expropriation fondée sur la valeur du bien *avant* la modification de sa destination par le plan d'aménagement, tandis que les propriétaires d'une parcelle expropriée en vue de la réalisation d'un autre objectif sont indemnisés sur la base de la valeur du bien *après* le changement de destination découlant du plan d'aménagement.

Suivant la Cour, cette distinction, née du régime d'indemnisation de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, entre ces catégories de propriétaires repose, en ce qui concerne les personnes expropriées en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement, sur un critère objectif, à savoir la spécificité des expropriations réalisées dans le cadre de cette loi. Cette spécificité ressort du but de l'expropriation, de la possibilité d'y procéder en faveur de particuliers et de la limitation dans le temps de la faculté d'exproprier<sup>48</sup>. La mesure qui instaure la distinction est pertinente parce qu'il existe un rapport adéquat entre la mesure et l'objectif poursuivi par le législateur.

<sup>45</sup> Cass., 20 septembre 1979, *J.T.*, 1980, pp. 116 et s., concl. F. DUMON; C.E., 4 septembre 2009, n° 195.751, *S.C.R.L. The Outsider*. Voy. aussi C. const., 17 mai 2001, n° 65/2001, B.4.2. Sur le calcul de l'indemnité d'expropriation, voy. notamment E. CAUSIN, « Les indemnités d'expropriation », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique* (D. RENDERS dir.), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 415 à 563.

<sup>46</sup> Cass., 20 septembre 1979, *Pas.*, 1980, I, p. 97; Cass., 3 mars 1983, *J.T.*, 1983, p. 633; Cass., 5 septembre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 6; Cass., 6 octobre 1988, *Pas.*, 1989, I, p. 130; Cass., 7 juin 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 1135.

<sup>47</sup> C. const., 25 mars 1997, n° 16/97, *R.C.J.B.*, 1999, pp. 239 à 290, obs. M. PÂQUES, « L'incidence des plans d'aménagement sur la légalité de l'expropriation et la valeur des biens expropriés ». Voy. aussi, notamment, C. const., 17 décembre 1997, n° 81/97, relatif au décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets comprenant une disposition similaire; C. const., 8 décembre 2011, n° 186/2011, et C. const., 25 octobre 2012, n° 129/2012, relatifs au Code flamand de l'aménagement du territoire; C.E., 4 septembre 2009, n° 195.751, *S.C.R.L. The Outsider*, relatif à la protection de cavités souterraines d'intérêt scientifique.

<sup>48</sup> À ce sujet, *infra*, n° 24.

Les critères mentionnés à l'article 31 de la loi organique de l'urbanisme pour le calcul de l'indemnité d'expropriation tiennent compte du lien direct existant entre l'objectif de l'expropriation – la réalisation des plans d'aménagement – et la cause de la modification de la valeur du bien à exproprier. En effet, puisque c'est la réalisation du plan d'aménagement, à travers l'expropriation, qui influence réellement la valeur du bien immobilier, il se justifie de ne pas tenir compte, pour le calcul de l'indemnité d'expropriation, de la plus-value ou de la moins-value résultant de la réalisation de cet objectif.

Reste à établir ce qu'est une expropriation en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement, d'un schéma ou d'un périmètre. On peut soutenir que le critère est finaliste et requiert une analyse de l'objectif que réalise l'expropriation quel que soit le fondement légal choisi par l'Exécutif pour l'autoriser<sup>49</sup>. D'autres préconisent un critère purement formel. Ils n'identifient toutefois pas précisément les justifications nécessaires du choix de l'habilitation contenue dans le droit de l'urbanisme<sup>50</sup>. Cette incertitude liée au critère formel nous porte à préférer le critère finaliste<sup>51</sup>.

21. Le CoDT maintient également la règle suivant laquelle des expropriations décrétées successivement en vue de la réalisation du plan, du schéma ou du périmètre, même révisés, sont, pour l'appréciation de la valeur des biens à exproprier, considérées comme formant un tout à la date du premier arrêté d'expropriation (CoDT, art. D.VI.9). Ceci signifie donc que, si l'exécution du document de planification se réalise par phase, il n'est pas tenu compte de la plus-value acquise par le bien à exproprier du fait d'une précédente expropriation et des aménagements qui en ont découlé.

22. Quant à l'article D.VI.10, il prévoit que la valeur prise en considération pour les acquisitions au sein des sites à réaménager et des sites de réhabilitation paysagère et environnementale est estimée en tenant compte du coût des études et travaux de réhabilitation et de rénovation<sup>52</sup> exécutés et à exécuter. Cette réduction de l'indemnité s'explique par le fait que ces frais participent de la valeur du bien et a d'ailleurs été admise par la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage<sup>53</sup>.

Reste incertaine la question de l'indemnité dans le cas où les coûts des études et travaux seraient supérieurs à la valeur du bien exproprié.

23. Enfin, l'article D.VI.11 dispose qu'il n'est pas tenu compte de l'augmentation de valeur acquise par le bien à la suite de travaux ou modifications effectués après la clôture de l'enquête publique à laquelle le plan, le schéma ou le périmètre aurait été soumise. Le CWATUPE est actuellement moins sévère, car ce sont seu-

---

<sup>49</sup> M. PÂQUES, obs. sous C.A., 25 mars 1997, n° 16/97.

<sup>50</sup> S. VERBIST, *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, op. cit.

<sup>51</sup> Cass., 31 mai 2013, R.G. n° C.11.0749.N, et 7 novembre 2013, R.G. n° C.12.0053.N, dont il semble se déduire que le critère formel est écarté.

<sup>52</sup> Il s'agit plus précisément des travaux visés à l'art. D.V.3, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>53</sup> C. const., 17 mai 2001, n° 65/2001, *J.L.M.B.*, 2001, pp. 1216 et s., obs. M PÂQUES et N. VAN DAMME, « Expropriation et valeur des sites d'activité économique désaffectés », p. 1221.

lement les travaux effectués en contravention aux prescriptions du plan d'aménagement après enquête publique relative à ce plan qui ne sont pas pris en compte. Avec le CoDT, tous les travaux et modifications postérieurs à l'enquête publique sont exclus du calcul de l'indemnité, même s'ils sont conformes au plan de secteur, au schéma ou au périmètre dont l'expropriation assure la réalisation ou la mise en œuvre.

## I. Gel du bien – Menace d'expropriation – Renoncement à l'expropriation (CoDT, art. D.VI.16)

24. Le gel du bien menacé d'une expropriation non encore mise en œuvre est un phénomène connu qui a notamment donné lieu à des appréciations de la Cour européenne des droits de l'homme au regard du droit au respect des biens garanti par le premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son célèbre arrêt *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982, la Cour a jugé disproportionnée et contraire au Premier protocole (en particulier la première phrase) une menace d'expropriation pendant vingt ans combinée avec une interdiction de bâtir<sup>54</sup>. L'ordre juridique suédois ne ménageait pas la possibilité de revoir les permis d'exproprier « à des intervalles raisonnables pendant la longue durée pour laquelle chacun d'eux était accordé et maintenu »<sup>55</sup>. Les répercussions dommageables étaient « en outre » accentuées par des interdictions de construire au cours de cette période. Ainsi combinées<sup>56</sup>, les deux séries de mesures ont créé une situation qui a rompu le juste équilibre. Les propriétaires « ont supporté une charge spéciale et exorbitante que seules auraient pu rendre légitime la possibilité de réclamer l'abrégement des délais ou celle de demander réparation »<sup>57</sup>.

25. Dans le droit de l'urbanisme, une disposition règle la manière de demander à l'autorité de prendre position ou de renoncer à l'expropriation. Ce mécanisme est exceptionnel dans le droit belge de l'expropriation et deviendra l'article D.VI.16 du CoDT<sup>58</sup>.

Ainsi, lorsque, dans le délai de dix ans à partir de l'approbation du plan d'expropriation, les acquisitions d'immeubles n'ont pas été réalisées ou que la procédure en expropriation n'a pas été entamée, le propriétaire peut, par envoi, inviter l'autorité compétente à renoncer à l'expropriation de son bien. Si cette autorité est autre que la Région wallonne, information de cette mise en demeure est, par lettre recommandée à la poste, donnée au Gouvernement ou au fonctionnaire délégué.

<sup>54</sup> Cour eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth*. Plus récemment, Cour. eur. D.H., 11 janvier 2011, *Hakan Ari*, § 41 ; Cour. eur. D.H., 1<sup>er</sup> octobre 2013, *Hüseyin Kaplan*, §43.

<sup>55</sup> *Ibid.*, § 37 et 66 et s.

<sup>56</sup> Prises isolément, ces interdictions relèvent de la troisième phrase de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1, Cour eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth*, § 64 ; la Cour ne les examine pas sous cet angle, § 75.

<sup>57</sup> *Ibid.*, § 73.

<sup>58</sup> Ce mécanisme était déjà organisé par la loi du 29 mars 1962 (art. 35) et par le CWATUPE (art. 68).

Ce délai de dix ans peut toutefois commencer à courir avant l'approbation du plan d'expropriation. C'est le cas lorsque, antérieurement à l'entrée en vigueur du plan de secteur ou du schéma, le propriétaire exproprié s'est vu opposer un refus de permis d'urbanisme ou d'urbanisation fondé sur des motifs liés à la planologie en cours (en application de l'art. D.IV.58). Le délai débute alors à l'envoi du refus de permis.

L'envoi de la lettre recommandée par le propriétaire fait courir un délai d'un an pour que l'autorité compétente se prononce sur la demande de renonciation. Une fois celui-ci écoulé, le propriétaire pourra obtenir une indemnité dans les limites prévues à l'article D.VI.39, relatif à l'indemnisation des moins-values d'urbanisme<sup>59</sup>.

26. Le délai de dix ans s'impose au propriétaire, qui doit attendre son expiration pour introduire valablement sa demande de renonciation. En revanche, l'article D.VI.16 du CoDT – tout comme d'ailleurs l'article 35 de la loi organique – ne limite pas le délai dont les autorités publiques disposent pour procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique en vue de la réalisation d'un plan de secteur, d'un schéma ou d'un périmètre à un délai de dix ans prenant cours à l'entrée en vigueur de ce document <sup>60</sup>.

## **J. Droit transitoire (CoDT, art. D.VI.17)**

27. Les arrêtés d'expropriation en vigueur à la date d'entrée en vigueur du CoDT restent d'application.

En revanche, les procédures d'approbation des arrêtés d'expropriation en cours à la date d'entrée en vigueur du CoDT se poursuivent selon les dispositions de ce dernier.

## Section 2

# Le droit de préemption

## **A. Objet de la préemption**

28. Le droit de préemption constitue un moyen d'acquisition par les pouvoirs publics des immeubles moins attentatoire que l'expropriation. En effet, en présence d'un droit de préemption, le propriétaire reste maître du choix de disposer de son bien et d'en déterminer le prix. Mais, une fois prise la décision d'aliéner, il ne peut vendre, en principe, qu'à la personne désignée par la loi en qualité de préempteur. Le Conseil d'État considère d'ailleurs qu'« il ne s'agit pas d'une limitation du

---

<sup>59</sup> À ce sujet, *infra*, nos 49 et s.

<sup>60</sup> Cass., 8 juin 2000, *K.B. et a. c/ Commune de Wemmel*.

droit de propriété, mais de la liberté contractuelle, qui s’inscrit dans le droit que l’article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> Protocole reconnaît expressément aux États “de mettre en vigueur les lois qu’ils jugent nécessaires pour réglementer l’usage des biens conformément à l’intérêt général” »<sup>61</sup>.

Le CoDT organise un tel droit de préemption et précise qu’il doit être en lien avec les objectifs du zonage ou du périmètre à l’origine du périmètre de préemption.

## **B. Champ d’application (CoDT, art. D.VI.18)**

29. La tendance est à l’extension des champs de la préemption. Ainsi, suivant l’article D.VI.18, un droit de préemption peut s’appliquer à tout bien immobilier compris dans :

1. une zone d’aménagement communal concerté ;
2. une zone de service public et d’équipement communautaire ;
3. une zone d’aménagement communal concerté à caractère industriel ;
4. les domaines des infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires et les ports autonomes visés à l’article D.II.16 ;
5. le périmètre d’un site à réaménager (SAR) ou d’un site de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE) ;
6. le périmètre de revitalisation urbaine ;
7. le périmètre de rénovation urbaine ;
8. le périmètre U ;
9. le périmètre d’enjeu régional ;
10. tout périmètre visé par une révision de plan de secteur relative à l’inscription d’une nouvelle zone destinée à l’urbanisation ;
11. tout autre périmètre d’une opération spécifique d’urbanisme en lien avec la mise en œuvre du plan relatif à l’habitat permanent<sup>62</sup>, l’implantation ou l’amélioration d’une infrastructure de communication ou pour lequel un schéma d’urbanisation existe.

De cette énumération, il ressort que :

- les points 1 à 7 et 10 (à l’exception des SRPE, repris au point 5) sont reproduits du CWATUPE (art. 175) ;
- les points 5 (en ce qui concerne les SRPE), 8, 9 et 11 sont des nouveautés du CoDT ;
- la création d’un droit de préemption pour un bien compris dans un périmètre de zone vulnérable n’est plus possible (actuellement CWATUPE, art. 136*bis*) ;

---

<sup>61</sup> C.E., 11 juillet 2012, n° 220.283, *Vanderstock*.

<sup>62</sup> Voy. l’arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2013 adoptant la cartographie des sites concernés par le plan habitat permanent (*M.B.*, 29 mai 2013).

- le droit de préemption sur les biens du patrimoine reste réglé à l'article 221 du CWATUPE.

L'expropriation n'est donc plus automatique en ce qui concerne les SRPE. Ils peuvent désormais faire l'objet d'un droit de préemption. Il est dès lors surprenant que l'article D.V.6, relatif à ces sites, se limite à viser l'expropriation comme mode d'appropriation des biens concernés. L'on aurait préféré qu'il mentionne expressément les deux moyens d'action.

30. Les champs d'application de l'expropriation et du droit de préemption se rejoignent à bien des égards, mais pas complètement. Cela étant, un même bien immobilier ne peut être soumis aux deux régimes. En effet, le droit de préemption n'est pas applicable aux biens qui font l'objet d'un arrêté décrétant leur expropriation pour cause d'utilité publique (CoDT, art. D.VI.18, § 2).

## C. Pouvoirs préempteurs (CoDT, art. D.VI.20)

31. Peuvent être bénéficiaires d'un droit de préemption :

1. la Région ;
2. les communes, les régies communales autonomes et les centres publics d'action sociale ;
3. la Société régionale wallonne du logement et les sociétés immobilières de service public qu'elle agréé ;
4. les intercommunales ayant dans leur objet social l'aménagement du territoire ou le logement.

L'on peut s'étonner de ne pas retrouver les provinces dans cette énumération alors que celles-ci peuvent bénéficier d'un pouvoir d'expropriation, par nature plus attentatoire du droit de propriété.

À l'inverse, peuvent bénéficier d'un droit de préemption, mais ne peuvent pas exproprier les CPAS, la société régionale wallonne du logement et les sociétés immobilières de service public qu'elle agréé.

## D. Périmètres soumis au droit de préemption

### 1. Objet des périmètres de préemption (CoDT, art. D.VI.19)

32. Rappelons qu'il n'y a pas de détermination de plein droit du caractère préemptable d'un bien. Ainsi, par exemple, l'adoption d'un périmètre U n'emporte pas *ipso facto* le droit de préemption pour les parcelles qu'il englobe. Encore faut-il, en effet, qu'un arrêté désignant le périmètre de préemption soit adopté par le Gouvernement wallon.

Le périmètre de préemption doit être en lien avec les objectifs du zonage ou du périmètre qu'il tend à exécuter.

Selon les modalités qu'il arrête, le Gouvernement tient l'inventaire des zones et périmètres soumis au droit de préemption.

## 2. Procédure d'adoption des périmètres de préemption (CoDT, art. D.VI.23 à D.VI.25)

33. D'initiative ou à la demande d'un des bénéficiaires du droit de préemption, le Gouvernement adopte tout périmètre de préemption (CoDT, art. D.VI.23).

À l'instar de ce qui est prévu pour l'expropriation, le droit de préemption peut être établi simultanément au plan, schéma ou périmètre dont il tend à assurer la réalisation ou la mise en œuvre ou séparément.

34. Lorsque le périmètre de préemption est dressé en même temps que le plan, le schéma ou le périmètre (CoDT, art. D.VI.24), ils sont soumis ensemble aux formalités prévues pour l'adoption du plan, du schéma ou du périmètre concerné.

35. Lorsque le périmètre de préemption est dressé postérieurement au plan, schéma ou périmètre (CoDT, art. D.VI.25), le Gouvernement approuve le périmètre de préemption dans les soixante jours de la demande de la commune. Ce délai peut être prolongé de trente jours par arrêté motivé. À défaut de l'adoption de l'arrêté du Gouvernement dans ces délais, le pouvoir préempteur à l'initiative de la procédure d'adoption du périmètre peut, par lettre recommandée à la poste, adresser un rappel au Gouvernement. Si, à l'expiration d'un nouveau délai de soixante jours prenant cours à la date de dépôt à la poste de la lettre recommandée contenant le rappel, le bénéficiaire du droit de préemption n'a pas reçu la décision du Gouvernement, le périmètre de préemption est réputé refusé.

Donc, l'initiative d'adopter un périmètre de préemption appartient potentiellement à tous les *bénéficiaires du droit de préemption* désignés à l'article D.VI.20 (CoDT, art. D.VI.23), mais la demande adressée à la Région wallonne doit en principe émaner de la *commune* (CoDT, art. D.VI.25, § 1<sup>er</sup>). En revanche, si l'envoi d'un rappel est nécessaire, seul le *bénéficiaire du droit de préemption* à l'initiative de la procédure (et plus la commune) est habilité à l'adresser au Gouvernement (CoDT, art. D.VI.25, § 2).

Aucune information du public n'est prévue lorsque le périmètre de préemption est adopté postérieurement au plan, schéma ou périmètre, même si les travaux en commission semblent affirmer le contraire<sup>63</sup>.

L'arrêté du Gouvernement fixant le périmètre de préemption fait l'objet des mesures de publicité visées à l'article D.29-22 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement. En outre, dans les dix jours de son approbation par le Gouvernement, l'arrêté est notifié, par envoi recommandé à la poste, aux propriétaires et aux titulaires d'un droit réel immobilier des biens compris dans le périmètre soumis au droit de

---

<sup>63</sup> Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, pp. 711 et 712.

préemption ainsi qu'à la commune. L'arrêté est également publié au *Moniteur belge* et transcrit au bureau de la conservation des hypothèques.

Cet arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État<sup>64</sup>.

### 3. Contenu

36. L'arrêté déterminant le périmètre d'application du droit de préemption définit l'objet pour lequel le droit de préemption peut être exercé. Cet objet doit évidemment être en lien avec les objectifs du zonage ou du périmètre à l'origine du périmètre de préemption (CoDT, art. D.VI.19).

Il précise également les bénéficiaires du droit et l'ordre de priorité accordé à chacun d'eux (CoDT, art. D.VI.20). En effet, les pouvoirs préempteurs visés à l'article D.VI.20 ne sont pas tous concernés par tous les périmètres potentiels de préemption. À titre d'exemple, il est peu vraisemblable qu'un CPAS dispose d'un droit de préemption dans un périmètre couvrant le domaine d'infrastructures ferroviaires ou aéroportuaires.

La durée du droit de préemption est également fixée dans l'arrêté. Elle ne peut pas dépasser quinze ans, mais peut être renouvelée pour des périodes ne dépassant pas chacune cinq ans (CoDT, art. D.VI.22).

## E. Procédure de préemption

### 1. Actes générateurs de la procédure de préemption (CoDT, art. D.VI.21)

37. Le droit de préemption s'applique à toutes les aliénations à titre onéreux d'immeubles bâtis ou non bâtis et de tous droits d'emphytéose ou de superficie portant sur des immeubles<sup>65</sup>. Les cessions à titre gratuit n'emportent donc pas application de la procédure de préemption.

Certaines aliénations sont en outre soustraites au droit de préemption :

1. les aliénations entre conjoints, entre parents ou alliés en ligne directe ainsi qu'entre parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus ;
2. les ventes d'habitations à construire ou en voie de construction soumises à la loi Breyne du 9 juillet 1971 réglementant la construction d'habitations et la vente d'habitations à construire ou en voie de construction ;
3. les apports en société et les cessions résultant de fusions, scissions et absorptions de sociétés commerciales ;

---

<sup>64</sup> C.E., 18 mai 2011, n° 213.315, *Gueulette e.a.* ; C.E., 19 novembre 2012, n° 221.409, *Fenocchi e.a.* ; C.E., 5 mars 2013, n° 222.732, *Akki e.a.* ; C.E., 5 mars 2013, n° 222.733, *Boudhan e.a.*

<sup>65</sup> Le CWATUPE visait quant à lui toutes les aliénations à titre onéreux d'immeubles bâtis ou non bâtis et de tous droits réels portant sur des immeubles (art. 176).

4. les échanges avec ou sans soulte opérés dans le cadre des opérations de remembrement urbain visé aux articles D.VI.35 à D.VI.38 du CoDT ;
5. les cessions d'immeubles en exécution d'une promesse de vente insérée dans un contrat de location-financement.

## 2. Déclaration d'intention d'aliéner (CoDT, art. D.VI.26)

38. Lorsque le titulaire d'un droit réel immobilier soumis au droit de préemption souhaite l'aliéner, il<sup>66</sup> doit adresser préalablement une déclaration d'intention d'aliéner par envoi recommandé à la poste simultanément au Gouvernement<sup>67</sup> et à la commune.

Le CoDT établit le contenu obligatoire de cette déclaration d'intention d'aliéner, à savoir :

1. l'identité et le domicile du titulaire d'un droit réel immobilier ;
2. l'adresse de l'immeuble dont l'aliénation est projetée ;
3. la description de l'immeuble, et notamment sa désignation cadastrale, la superficie de la parcelle, la superficie au sol du bâti, la superficie de plancher et le nombre de niveaux ;
4. les autres droits réels et les droits personnels qui y sont attachés ;
5. la mention détaillée des permis d'urbanisme ou de lotir, des certificats d'urbanisme relatifs au bien ainsi que la destination urbanistique la plus récente et la plus précise, en indiquant la dénomination prévue au plan de secteur ou aux schémas communaux ;
6. l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas de vente publique, de l'éventuelle mise à prix ;
7. à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur du droit réel immobilier ;
8. l'indication de ce que les titulaires du droit de préemption ont le droit de visiter le bien.

Un modèle de déclaration doit être établi par le Gouvernement.

## 3. Accusé de réception et informations des pouvoirs préempteurs (CoDT, art. D.VI.27)

39. Le Gouvernement saisi d'une déclaration d'intention d'aliéner en accuse réception dans les vingt jours par envoi recommandé à la poste et en transmet

<sup>66</sup> Suivant l'art. R.VI.26-2 en projet, l'obligation d'adresser cette déclaration d'intention d'aliéner pèse sur le notaire, lorsque son intervention est requise volontairement ou par l'effet de la loi, ou sur le(s) cédant(s). Une copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation est jointe à la déclaration.

<sup>67</sup> Suivant l'art. R.VI.26-2 en projet, la notification est adressée à la DGO4 du Service Public de Wallonie.

immédiatement copie aux bénéficiaires du droit de préemption portant sur les biens situés dans le périmètre, en mentionnant l'ordre de priorité entre les différents pouvoirs préempteurs.

Le Gouvernement transmet, également sans délai, copie de la déclaration soit au receveur de l'enregistrement et des domaines, soit au comité d'acquisition, prié de donner son avis dans les trente jours. Dès la réception de l'avis, il en transmet copie aux bénéficiaires. À défaut d'avis dans le délai, la procédure est poursuivie.

#### 4. Décision des bénéficiaires du droit de préemption et notification au titulaire du droit immobilier (CoDT, art. D.VI.28)

40. Chacun des bénéficiaires adresse au Gouvernement, au plus tard dans les cinquante jours de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner, un document faisant apparaître sa décision d'acquiescer aux prix et conditions proposés. La contestation du prix n'est pas possible. Le bénéficiaire doit ainsi accepter ou renoncer à l'acquisition du droit immobilier, mais ne peut pas imposer un autre montant que celui offert par le candidat acquiesçant.

Le Gouvernement notifie par envoi recommandé à la poste au titulaire de droit immobilier, au plus tard dans les vingt jours de l'expiration du délai de cinquante jours, la décision ou l'absence de décision des bénéficiaires du droit de préemption. À défaut, le bénéficiaire est censé renoncer à l'exercice du droit de préemption<sup>68</sup>.

La durée totale de la procédure serait donc, en principe, de nonante jours<sup>69</sup>, outre les délais d'envoi.

#### 5. Spécificités de la procédure en cas d'adjudication publique (CoDT, art. D.VI.29)

41. En cas de vente publique, la déclaration d'intention d'aliéner est faite par le notaire chargé de procéder à la vente au moins soixante jours avant la première séance d'adjudication. En cas de revente par suite de l'exercice du droit de surenchère, la déclaration est faite par le notaire dès réception des surenchères. Elle indique en outre la date et les modalités de la vente.

À la fin des enchères et avant l'adjudication, le notaire instrumentant est tenu de demander publiquement si un des pouvoirs préempteurs envisage d'exercer son droit au prix de la dernière offre. Si tel est le cas, celui-ci est subrogé au dernier enchérisseur.

---

<sup>68</sup> L'exercice tardif du droit de préemption peut être critiqué devant le Conseil d'État (C.E., 11 décembre 2006, n° 165.768, *Debouvrie*).

<sup>69</sup> D'après le Ministre, le premier délai de notification de 20 jours est un délai d'ordre, tandis que les délais de 50 jours pour que le pouvoir préempteur se prononce et de 20 jours pour notifier cette décision au titulaire de droit immobilier sont des délais de rigueur (Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 714).

En cas de revente par suite de l'exercice du droit de surenchère, la même question doit être posée publiquement à la séance de surenchère.

À défaut d'exercer immédiatement son droit de préemption, le bénéficiaire ou son représentant dispose encore d'un délai de trente jours à dater de l'adjudication pour informer le notaire instrumentant de sa décision de se subroger au dernier enchérisseur. Ceci s'applique sans préjudice du droit de surenchère visé à l'article 1592 du Code judiciaire.

## **6. Renonciation à exercer le droit de préemption (CoDT, art. D.VI.30)**

42. La renonciation au droit de préemption, qu'elle soit formelle ou présumée, permet au titulaire du droit immobilier d'aliéner le bien ultérieurement sans recommencer la procédure pour autant que :

- l'acte authentique constatant l'aliénation soit passé dans un délai de trois ans à dater de la renonciation ;
- le prix de l'aliénation ne soit pas inférieur à celui figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner.

L'officier instrumentant est tenu d'informer le Gouvernement du respect de ces deux conditions.

## **7. Préemption et paiement du prix (CoDT, art. D.VI.31)**

43. En cas d'acquisition, le préempteur règle le prix dans les quatre mois qui suivent soit la décision d'acquérir le bien, soit la décision juridictionnelle définitive, soit la date de l'acte d'adjudication, et au plus tard le jour de la passation de l'acte.

Le préempteur adresse au Gouvernement et à la commune une copie de l'acte d'acquisition.

## **F. Garanties de respect de la procédure (CoDT, art. D.VI.33)**

### **1. Acte sous seing privé et présomption de condition suspensive**

44. Tout compromis ou acte sous seing privé relatif à une aliénation d'un bien soumis au droit de préemption au profit d'une personne autre qu'un bénéficiaire est irréfragablement réputé affecté d'une condition suspensive de non-exercice du droit de préemption.

## 2. Information notariale

45. Le CoDT prévoit une articulation intelligente entre une éventuelle méconnaissance du droit de préemption au stade de l'acte sous seing privé et la passation de l'acte authentique.

Ainsi, aucun acte authentique relatif à une aliénation d'un bien soumis au droit de préemption au profit d'une personne autre qu'un bénéficiaire ne peut être passé sans que le respect des dispositions relatives au droit de préemption n'ait été constaté.

À cette fin, le Gouvernement délivre à tout notaire ou officier public qui en fait la demande, dans les trente jours de celle-ci, une attestation établie selon le modèle qu'il arrête et de nature à établir l'existence de toute déclaration de mise en vente et des suites réservées à celle-ci.

Passé ce délai, l'acte peut être reçu même à défaut d'attestation.

## G. Sanction du non-respect du droit de préemption (CoDT, art. D.VI.32)

46. Lorsque le droit réel immobilier a été aliéné en violation du droit de préemption, le préempteur bénéficiaire peut demander au tribunal de constater la nullité de l'acte et de le déclarer acquéreur en lieu et place du tiers moyennant le prix et les conditions stipulés dans l'acte.

L'action en nullité se prescrit par cinq ans.

En Flandre et à Bruxelles, la sanction du non-respect du droit de préemption consiste en un droit de substitution pour le pouvoir préemptant, sans devoir passer par l'action en nullité<sup>70</sup>.

## H. Droit transitoire (CoDT, art. D.VI.34)

47. Les arrêtés de préemption en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code restent d'application. Toutefois, la durée du droit de préemption est portée à quinze ans à dater de leur adoption (CoDT, art. D.VI.34).

---

<sup>70</sup> P.-Y. ERNEUX et M. VON KUEGELGEN, « L'ancrage de l'ordre public environnemental dans le droit privé des contrats immobiliers », in *Le défi du notaire entre liberté et contraintes normatives*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 522 et 523.

### Section 3

## Le remembrement et le relotissement (CoDT, art. D.VI.35 à D.VI.38)

48. Le remembrement et le relotissement sont des instruments de politique foncière plus autoritaires et plus attentatoires du droit de propriété que le droit de préemption. Chargée de se prononcer sur la législation française en matière de remembrement rural, la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs rangé le transfert de propriété que cette opération suscite dans la catégorie des privations<sup>71</sup>. Mais y a-t-il à proprement parler privation au sens de l'article 16 de la Constitution ? Dans son arrêt n° 83/2003, relatif au remembrement légal de biens ruraux organisé par la loi du 22 juillet 1970, la Cour constitutionnelle estime que le remembrement légal ne peut s'assimiler à une expropriation et place la question sur le seul terrain de la limitation au droit de propriété<sup>72</sup>. Le texte de l'article 16 de la Constitution ne vise pourtant pas expressément l'expropriation lorsqu'il énonce que « Nul ne peut être privé de sa propriété... ». Cette formulation va au-delà de l'expropriation *sensu stricto* et permet d'intégrer dans le champ de la protection constitutionnelle d'autres mesures privatives<sup>73</sup>.

Cela étant, le CoDT n'apporte aucun changement à ce sujet. Les articles 72 à 75 du CWATUPE deviennent les articles D.VI.35 à D.VI.38, sans qu'il n'y soit apporté de modifications. Nous renvoyons donc sur ce point aux contributions existantes<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Cour eur. D.H., 14 novembre 2000, *Piron*, § 39. Voy. toutefois Cour eur. D.H., 21 décembre 2010, *Blondeau*, § 66 : « La Cour rappelle que les transferts de propriété dans le cadre de remembrements agricoles s'analysent en une ingérence relevant de la première phrase du premier paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 ». L'analyse est succincte, la Cour constatant le caractère manifestement mal fondé du grief. D'autres arrêts considèrent que la mesure relève de la première phrase de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 lorsque le transfert suscité par le remembrement est seulement provisoire dans l'attente d'un plan définitif (Cour eur. D.H., 23 avril 1974, *Erkner et Hofauer*, § 74; Cour eur. D.H., 30 octobre 1991, *Wiesinger*, § 72; Cour eur. D.H., 25 avril 2006, *Machard*, § 15).

<sup>72</sup> C. const., 11 juin 2003, n° 83/2003, B.9.3. et B.9.4.

<sup>73</sup> Voy. d'ailleurs, C. const., 7 mars 2007, n° 33/2007, et C. const., 18 avril 2007, n° 62/2007 : la vente forcée au profit des locataires sociaux ne constitue pas une expropriation, mais relève du champ de l'art. 16 de la Constitution.

<sup>74</sup> Sur ces procédures, voy. A. DELIÈGE, « Quelques aspects civils du remembrement et du relotissement dans la loi du 29 mars 1962 », *Ann. dr. Liège*, 1973, pp. 165-201 ; F. HAUMONT, « L'urbanisme en Région wallonne », *Rép. not.*, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 428 et 429 ; D. LAGASSE, *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, articles 72 et suivants, supplément n° 10, Diegem, Kluwer, 2000, pp. 9 à 26.

## Section 4

# Le régime des moins-values

## A. Questions liminaires

### 1. Servitudes légales d'utilité publique et expropriation

49. L'expropriation est l'enlèvement forcé de la propriété ou d'un droit<sup>75</sup>. Lorsqu'elle est prononcée par le juge, à la demande de l'administration, l'expropriation opère privation définitive de tout le droit, qui quitte alors le patrimoine de l'exproprié, sans espoir de retour<sup>76</sup>. Il faudra en effet un nouvel acte juridique, distinct de l'expropriation, pour que le bien retourne, d'aventure, au patrimoine de l'exproprié.

En revanche, la servitude légale d'utilité publique n'a jamais pour effet qu'un droit quitte définitivement le patrimoine dans lequel se trouve le fonds servant. On ne retrouve pas cette exigence de dépossession effective. Les utilités privatives dont le bien est amputé par la servitude légale lui reviennent automatiquement dès que celle-ci disparaît ou se modifie, par la volonté du législateur ou de l'administration, dans un sens plus favorable à la valorisation du fonds. En outre, cette privation ne s'accompagne d'un transfert d'utilité partielle que dans le cas de la servitude positive<sup>77</sup>.

Enfin, la servitude s'établit par l'action immédiate du législateur ou de l'administration, sans le secours du juge traditionnellement considéré comme indispensable à la réalisation de l'expropriation.

### 2. Servitudes légales d'utilité publique et indemnisation

50. Une question cardinale de droit public des biens est celle de l'indemnisation des dépréciations immobilières causées par les servitudes d'utilité publique. Celle-ci s'analyse au regard des mots de l'article 16 de la Constitution et, dans le principe, la servitude n'emporte pas de privation. Longtemps, la jurisprudence et les législateurs belges ont considéré que s'appliquait un principe de non-indemnisation des servitudes légales d'utilité publique. Ensuite, la validité des choix du législateur est appréciée à l'aulne des principes d'égalité et de non-discrimination. La Cour constitutionnelle prône en effet qu'une certaine cohérence guide les décisions du législa-

---

<sup>75</sup> Voy. la contribution de E. CAUSIN, Titre VII, sous-titre *2bis*; F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 205 à 246; B. PAQUES, «L'expropriation pour cause d'utilité publique», *Rép. not.*, t. XIV, l. VIII, Bruxelles, Larcier, 2001.

<sup>76</sup> Cass., 4 décembre 2008, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); *J.L.M.B.*, 2009, p. 446, obs. N. VAN DAMME, «De Bierset à Bruxelles».

<sup>77</sup> M. PÂQUES, «Servitude légale d'utilité publique et indemnisation», *A.P.T.*, 1983, pp. 179 à 184.

teur en la matière<sup>78</sup>. Aujourd'hui, outre ce contrôle au travers du prisme du principe d'égalité, la jurisprudence en matière de restrictions au droit de propriété a peu à peu évolué vers un examen accru des conséquences que ces atteintes induisent pour les propriétaires. Elle se réfère au principe du juste équilibre établi par la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, désormais, la Cour constitutionnelle combine les articles 16 de la Constitution et 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme afin de contrôler les restrictions au droit de propriété, développant ainsi une interprétation globale des droits fondamentaux<sup>79</sup>. Lorsqu'elle constate une ingérence, elle s'assure, d'une part, de l'existence d'un intérêt général légitime justifiant l'atteinte et, d'autre part, de la proportionnalité de la mesure par rapport à l'intérêt en cause. Le Conseil d'État suit la même voie lorsqu'il juge qu'« en l'absence de privation de propriété et sous la réserve du respect du principe de la proportionnalité, l'établissement, par une disposition législative ou en vertu d'une telle disposition, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas en principe un droit à une indemnité au propriétaire du fonds servant, sauf si la disposition prévoit une telle indemnisation »<sup>80</sup>. Le principe de non-indemnisation des servitudes légales d'utilité publique fait ainsi place au principe de proportionnalité. Nous nous référons sur ces points aux exposés nuancés que nous avons récemment consacrés à ces sujets<sup>81</sup>.

### 3. Dommages de plan et indemnisation

51. Il est en effet admis que, dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété<sup>82</sup>. La Cour de cassation confirme que la loi de l'urbanisme permet au plan de secteur de déterminer des restrictions à l'exercice du droit de propriété incluant, le cas échéant, l'interdiction de bâtir et que pareilles prescriptions s'analysent en des servitudes légales d'utilité publique<sup>83</sup> et non en des expropriations<sup>84</sup>.

L'article 70 du CWATUPE, qui règle l'indemnisation des dommages de plans, est un de ces textes que le législateur a, à l'origine, adopté sans s'estimer contraint par la Constitution ni par la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>78</sup> C. const., 11 février 2004, n° 26/2004, B.7. Voy. aussi C. const., 24 juin 1993, n° 50/93; C. const., 12 juillet 1995, n° 56/95, B.7.5.; C. const., 27 mars 1996, n° 24/96, B.1.17. et s.; C. const., 19 avril 2012, n° 55/2012.

<sup>79</sup> Notamment, C. const., 1<sup>er</sup> septembre 2008, n° 130/2008, B.18; C. const., 3 décembre 2008, n° 173/2008, B.9. et s.; C. const., 23 janvier 2014, n° 12/2014, B.10.4.

<sup>80</sup> C.E., 5 mai 2008, n° 185.606, *Kinet e.a.*

<sup>81</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Des servitudes légales d'utilité publique », in *Guide de droit immobilier*, supplément n° 56, Waterloo, Kluwer, 2009, pp. 75 à 123; M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (M. VERDUSSEN et N. BONBLED dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 789 à 818. Voy. aussi F. KRENC et B. RENAULD, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », et D. LAGASSE, « L'indemnité et la quasi-expropriation », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique* (D. RENDERS dir.), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 15 et s., et pp. 565 et s.

<sup>82</sup> C. const., 26 novembre 2003, n° 151/2003, B.14.1.; C. const., 8 décembre 2011, n° 186/2011, B.9.

<sup>83</sup> Cass., 10 mai 2001, R.G. n° C.99.0355.F.

<sup>84</sup> Cass., 27 juin 2003, R.G. n° C.01.0023.N.

Ancien article 37 de la loi organique, il a été présenté au fil du temps comme une exception légale au principe de non-indemnisation des servitudes d'utilité publique ou comme la manière de concilier le droit de propriété et les nécessités du droit de l'urbanisme. Ce texte a donné lieu à un grand nombre d'analyses<sup>85</sup>.

Une fois posé le principe de l'indemnisation des dommages de plan, le législateur fixe toutefois de nombreuses conditions de fond et de forme destinées à en limiter l'application. Des facteurs de correction tendent également à réduire le nombre d'indemnisation.

Dans un souci de lisibilité, le CoDT restructure les dispositions relatives à l'indemnisation et les divise en de multiples articles (D.VI.39 à D.VI.47).

<sup>85</sup> Not. S. LUST, «Planschadevergoeding: bouwgrond, berekening en berouw», note sous Civ. Bruxelles, 26 février 1999, *T.R.O.S.*, 2000, p. 2; V. SAGAERT, «De vergoedingsplicht bij openbare erf-dienstbaarheden», *REDRIM*, 1999, p. 130; J. COUCKAERT et C. VAN VYVE, note sous Civ. Bruxelles, 15 juillet 1996, *T.R.O.S.*, 1998, p. 420; J. DE LANNOY et M. DENYS, «L'indemnisation des moins-values d'urbanisme: un parcours du combattant», obs. sous Cass., 27 mars 1998, *J.M.L.B.*, 1998, p. 1377; J.-M. RIGUELLE, «Commentaire de l'article 70 *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Diegem, Kluwer, feuillets mobiles; J. BOUCKAERT et C. VAN VYVE, «Planschade en schade uit onrechtmatige daad. Begroting van de planschadevergoeding (toepassing van de 20% regel)», note sous Bruxelles, 23 avril 1996, *T.R.O.S.*, 1997, p. 376; M. DELNOY, «Demande d'indemnisation des dommages dus aux plans: éléments de recevabilité et de fondement», obs. sous Liège, 20 octobre 1994, *J.M.L.B.*, 1996, p. 391; M. DENYS, *Onteigening en planschade*, Bruxelles, Kluwer, 1995; P. HENRY, «Moins-value et certificat d'urbanisme. Quand tirer le bon numéro ne suffit pas!», obs. sous Mons, 5 mai 1994, *J.L.M.B.*, 1994, p. 1506; J.A. JONAS et S. SZWARCMAN, «Calcul de l'indemnisation prévue par l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme», *Rev. not. b.*, 1986, p. 454; M. DENYS, «De la quasi-expropriation ou de l'indemnisation de l'interdiction de bâtir», *J.T.*, 1983, p. 405; F. HAUMONT, obs. sous Civ. Bruxelles, 1<sup>er</sup> décembre 1981, *J.T.*, 1982, p. 498; P. HENRY, obs. sous Civ. Verviers, 8 décembre 1981, *J.L.M.B.*, 1982, p. 212; 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.*, 1978, p. 1; F. HAUMONT, «L'indemnisation des servitudes d'urbanisme», *Droit et Ville, Revue de l'IEJUC*, Toulouse, 1999, pp. 39 et s.; M. DELNOY, «Indemnisation des atteintes au droit de propriété: description et appréciation des régimes de compensation du CWATUP et du décret "Natura 2000"», in *Actualités du Cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 93 et s.; Y. RANCELOT et E. GRÉGOIRE, «L'indemnisation des moins-values résultant d'un plan d'aménagement. Les importantes modifications de l'article 70 du CWATUP», *Rev. not. b.*, 2004, pp. 6 et s.; M. PÂQUES, «Servitude légale d'utilité publique et indemnisation», *A.P.T.*, 1983, pp. 170 et s.; «La Cour de cassation condamne certaines modalités d'établissement des dommages d'urbanisme», obs. sous Cass., 1<sup>er</sup> octobre 1992, *J.L.M.B.*, 1993, p. 334; «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, p. 33; «Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois Régions», in *Het milieu/ L'environnement*, Fédération royale des Notaires de Belgique, Bruxelles-Turnhout, 1993, pp. 153 à 278; «L'indemnisation des moins-values d'urbanisme», in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 215; «Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation», in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 239 à 294; «Moins-values et plus-values d'urbanisme: la révision de l'article 70 du CWATUP», *Rev. not. b.*, 2003, pp. 428 et s.; M. PÂQUES, N. VAN DAMME et C. THIEBAUT, «Le régime d'indemnisation des dépréciations d'urbanisme», in *R.P.D.B.*, v<sup>o</sup> Urbanisme et environnement, Compl. t. X, Bruxelles, Bruylant, 2008.

## B. Ouverture du droit (CoDT, art. D.IV.39)

### 1. Interdiction de construire ou d'urbaniser

52. Pour que s'ouvre le droit à l'indemnisation, il faut une interdiction de construire ou d'utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, ou une interdiction d'urbaniser au sens de l'article D.IV.3.

Seuls les actes et travaux qui relèvent de la rubrique D.IV.4., alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, sont visés. L'interdiction de réaliser d'autres actes assujettis à permis d'urbanisme n'implique pas l'ouverture du droit à indemnisation.

Par ailleurs, ni la nouvelle formulation du CoDT ni les travaux préparatoires ne semblent remettre en cause la jurisprudence considérant que l'interdiction de construire ne doit pas être totale pour que l'indemnisation soit due<sup>86</sup>.

### 2. Origine de l'interdiction de construire ou d'urbaniser

53. L'indemnisation est prévue si l'interdiction de construire ou d'urbaniser résulte d'une des deux hypothèses suivantes.

La première est connue. L'élaboration ou la révision d'un plan de secteur revêtu de la force obligatoire met fin à l'affectation donnée au bien par le plan en vigueur au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan.

La seconde est nouvelle. Lorsqu'un schéma de développement communal met en œuvre un périmètre U et produit une cessation d'effets du plan de secteur (CoDT, art. D.II.53, § 2, al. 1<sup>er</sup>), il ouvre également le droit à indemnisation s'il met fin à l'affectation précédemment portée par ce plan.

Nous notons qu'après avoir consacré ce principe suivant lequel l'indemnité peut être due en cas d'interdiction de construire ou d'urbaniser résultant de l'élaboration ou de la révision d'un schéma de développement communal mettant en œuvre un périmètre U, le législateur semble omettre ce cas de figure et ne fait presque plus mention que du plan<sup>87</sup>. Sans doute cet oubli vient-il du fait que l'avant-projet de décret portant le CoDT appliquait uniquement le régime de l'indemnisation des moins-values à l'hypothèse de la révision du plan de secteur<sup>88</sup>.

Nous laissons ouverte ici la question de l'interprétation qu'il convient de réserver à ces différences.

54. En outre, le législateur se concentre sur ce schéma mettant en œuvre le périmètre U, mais n'a pas égard aux autres schémas ou périmètres qui peuvent être

---

<sup>86</sup> Cass., 9 mars 1985, *Rev. not. b.*, 1985, pp. 455 et s.

<sup>87</sup> Voy. notamment l'art. D.VI.40 relatif aux exceptions à l'indemnisation, l'art. D.VI.41 relatif à la compensation ou encore l'art. D.VI.44 relatif à la procédure d'indemnisation.

<sup>88</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 159.

de nature à engendrer une interdiction de construire ou d'urbaniser et causer de ce fait une dépréciation<sup>89</sup>.

Ainsi, le CoDT ne donne aucune précision sur les conséquences de la création d'une zone d'aménagement communal concerté (ZACC). Celle-ci est définitive, mais laisse l'affectation incertaine et ne peut, à notre sens, ouvrir de droit à l'indemnisation. Quant à la mise en œuvre de la ZACC par le biais d'un schéma d'urbanisation, elle peut potentiellement causer une dépréciation, mais celle-ci n'est pas visée parmi les cas d'ouverture du droit à indemnisation.

De même, ne semble pas visée, l'interdiction de construire ou d'urbaniser née de la mise en œuvre d'un périmètre d'enjeu régional par un schéma d'urbanisation lorsque celui-ci produit également une cessation d'effets du plan de secteur (CoDT, art. D.II.53, § 2, al. 2). C'est pourtant le schéma d'urbanisation qui détermine les mesures concrètes d'aménagement applicables au sein du périmètre et, de ce fait, il peut être à l'origine d'une dépréciation.

### 3. Situation objective antérieure

55. La nécessité demeure de prouver une situation favorable établie par le plan ou le schéma antérieur. En d'autres termes, il faut établir que ce plan ou ce schéma antérieur, dont les effets sont modifiés, aurait permis à l'autorité de délivrer le permis d'urbanisme ou d'urbanisation. À cet égard, le classement en zone capable n'est pas suffisant. Le CoDT y ajoute les critères du CWATUPE.

D'une part, le bien doit être apte à recevoir des constructions, en droit et en fait. Il ne peut s'agir d'un bien sur lequel la construction ou l'urbanisation n'était déjà pas possible auparavant. Lors des travaux en commission, le ministre prend pour exemple le cas d'un marécage ou d'un terrain avec une pente tellement forte qu'il est difficile d'y implanter un bâtiment<sup>90</sup>.

D'autre part, le bien doit être riverain d'une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux.

## C. Naissance du droit (CoDT, art. D.VI.42)

56. La démonstration théorique de l'impossibilité nouvelle de construire ou d'urbaniser ne suffit pas pour faire naître le droit à l'indemnisation. Le demandeur ne peut se borner à évoquer le plan ou le schéma qui met fin à l'usage auquel le bien était destiné. Encore faut-il qu'il fasse naître son droit et démontre une concrétisation précise de la dépréciation, postérieure au nouveau plan ou schéma.

---

<sup>89</sup> Voy. pourtant l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 159.

<sup>90</sup> Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 718.

Le CoDT maintient les trois occurrences prévues par le CWATUPE, à savoir :

- la vente du bien qui constitue le seul acte d’aliénation retenu depuis la modification du texte par le décret du 27 mars 1997 ;
- le refus de permis d’urbanisme ou d’urbanisation, à condition toutefois que le refus fasse référence au plan ou au schéma<sup>91</sup> ;
- la délivrance d’un certificat d’urbanisme négatif<sup>92</sup>.

Chacune des hypothèses dans lesquelles naît le droit à indemnisation, et notamment la mutation du bien, doit être postérieure à l’entrée en vigueur du plan ou du schéma et antérieure à la citation introductive de la demande d’indemnisation<sup>93</sup>.

## D. Débiteur (CoDT, art. D.VI.39)

57. Désormais, seule la Région wallonne est débitrice d’indemnité, ce même si le schéma de développement communal mettant en œuvre le périmètre U est établi à l’initiative du conseil communal.

## E. Calcul de l’indemnité

### 1. Paramètres (CoDT, art. D.VI.43)

58. Les paramètres du calcul restent inchangés par rapport au texte du CWATUPE.

Suivant l’article D.VI.43, « [l]a 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 ou du schéma de développement communal mettant en œuvre le périmètre U peut être prise en considération pour l’indemnisation<sup>94</sup>.

59. Le Code définit ensuite ces deux valeurs qui doivent être comparées pour connaître le montant de l’indemnité.

La valeur du bien au moment de l’acquisition est considérée comme le montant qui a servi de base à la perception des droits d’enregistrement, de succession ou de mutation par décès sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale<sup>95</sup> du bien en pleine propriété le jour de l’acquisition.

---

<sup>91</sup> Un refus fondé sur des motifs de bon aménagement des lieux n’a pas cet effet.

<sup>92</sup> Il pourrait s’agir d’un certificat d’urbanisme n° 1 (Cass., 17 février 2005, R.G. n° C.03.0535.F).

<sup>93</sup> Cass., 19 septembre 2002, R.G. n° C.01.0058.F.

<sup>94</sup> Le schéma est mentionné ici suite à un amendement ; voy. Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 719.

<sup>95</sup> La manière de fixer la valeur vénale est décrite dans l’art. R.VI.43-1, § 2, en projet.

Cette valeur est actualisée en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui de la fixation de l'indemnité et en divisant 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<sup>96</sup>. 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 qui met fin à l'affectation donnée initialement au bien.

Quant à la valeur du bien au moment de la naissance du droit à l'indemnisation, il s'agit :

- en cas de vente du bien, du montant ayant servi de base au prélèvement des droits d'enregistrement sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de tel prélèvement, de la valeur vénale du bien en pleine propriété au jour de la vente avec au minimum la valeur convenue ;
- en cas de refus du permis d'urbanisme ou d'urbanisation, ou en cas de certificat d'urbanisme négatif, de la valeur vénale à ce moment.

## 2. Règle des 20 % (CoDT, art. D.VI.39, al. 2)

**60.** Une fois la diminution de valeur déterminée, celle-ci est supportée sans indemnité jusqu'à concurrence de vingt pourcent de la valeur d'acquisition du bien actualisée et majorée.

À cet égard, on peut rappeler les précisions contenues dans les travaux préparatoires du décret d'optimalisation du 18 juillet 2002 qui a introduit cette règle dans son libellé actuel : « [e]n application de ce texte, si la valeur du bien actualisée et majorée des charges et frais est, avant l'entrée en vigueur du plan, de 100.000 francs et qu'après l'entrée en vigueur du plan, elle soit de 80.000 francs, l'indemnité est de zéro. Si la valeur du bien actualisée et majorée des charges et frais est avant l'entrée en vigueur du plan de 100.000 francs et qu'après l'entrée en vigueur du plan, elle soit de 70.000 francs, l'indemnité est de 10.000 francs »<sup>97</sup>.

## 3. Compensation (CoDT, art. D.VI.41)

**61.** Celui qui tire profit dans la région de plus-values immobilières qui résultent de plans<sup>98</sup> ou de travaux publics doit admettre une réduction ou un refus d'indemnisation pour la moins-value subie par ailleurs.

Ainsi, « [l]'indemnisation est réduite ou refusée si et dans la mesure où, la veille de l'entrée en vigueur du plan qui met fin à l'affectation donnée initialement

---

<sup>96</sup> Suivant l'art. R.VI.43-2 en projet, le Gouvernement détermine, à partir des indices officiels, l'indice moyen à prendre en considération pour chaque année.

<sup>97</sup> Commentaire des articles, *Doc. parl. w.*, sess. 2001-2002, n° 309, p. 35.

<sup>98</sup> Le schéma n'est pas visé alors que son adoption peut être à l'origine d'une plus-value immobilière, notamment s'il intègre des zones non destinées à l'urbanisation (CoDT, art. D.II.64, § 4, al. 2).

au bien, le demandeur est propriétaire d'un ou plusieurs biens immeubles dans la Région ou détient des actions d'une société ayant pour objet principal la gestion immobilière et gérant un ou plusieurs immeubles situés dans la Région et que ces immeubles tirent profit de l'entrée en vigueur d'un plan ou de travaux exécutés aux frais d'administrations publiques ».

En revanche, le CoDT n'opère pas de distinction en faveur de celui qui aura payé une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale.

62. Pour garantir l'efficacité de ce mécanisme de compensation, le législateur impose au demandeur d'indemnité de déposer au greffe un état précisant si, la veille de l'entrée en vigueur du plan<sup>99</sup>, il était ou n'était pas propriétaire d'un ou plusieurs biens, bâtis ou non, dans la région ou détenait des actions d'une société ayant pour objet principal la gestion immobilière. Si tel est le cas, le demandeur doit également fournir une indication précise des données cadastrales de ces terrains et du nombre d'actions (CoDT, art. D.VI.45).

Sous peine de déchéance définitive du droit à l'indemnisation, ce dépôt doit être réalisé par lettre recommandée dans les six mois qui suivent l'introduction de la demande et au plus tard avant la clôture des débats<sup>100</sup>. L'état doit également être communiqué par lettre recommandée à l'administration ou à son conseil.

## F. Alternatives à l'indemnité

### 1. Paiement par révision du plan (CoDT, art. D.VI.46)

63. La Région wallonne peut se soustraire à l'obligation de servir une indemnité pécuniaire en procurant une réparation en nature par restitution de la situation administrative antérieure du bien, c'est-à-dire en rendant au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan. Ce mécanisme est conservé, même dans l'hypothèse où le bien déprécié n'est plus la propriété de celui qui a initié la procédure en indemnisation<sup>101</sup>.

Dans ce cas, le Gouvernement décide ou autorise la mise en révision dudit plan de secteur par un arrêté motivé et la procédure de révision du plan est applicable. Si, au terme de la procédure, il n'apparaît pas possible de rendre au bien l'affectation antérieure, l'indemnisation est due.

L'hypothèse du schéma de développement communal mettant en œuvre un périmètre U n'est pas visée.

---

<sup>99</sup> De nouveau, l'article en question ne vise pas le schéma.

<sup>100</sup> Relativement au droit flamand, voy. C. const., 14 novembre 2012, n° 139/2012.

<sup>101</sup> La Cour de cassation l'avait admis dans un arrêt du 5 janvier 2001, R.G. n° C.98.0117, inédit.

## 2. Indemnisation par rachat (CoDT, art. D.VI.47)

64. Le CoDT maintient la disposition suivant laquelle « [l]orsqu'en vertu d'un plan revêtu de la force obligatoire, une interdiction de construire peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans le périmètre d'un permis d'urbanisation, la Région 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'il a payés ». Cette opportunité offerte à la Région wallonne peut devenir une obligation dès lors que l'intéressé n'est propriétaire que de cette parcelle et en exige le rachat.

À notre sens, cette disposition n'a plus de raison d'être dès lors qu'il n'est plus possible de réviser le permis d'urbanisation par l'adoption d'un plan, comme c'était le cas auparavant.

## G. Action en indemnisation (CoDT, art. D.VI.44)

65. La demande d'indemnité doit être introduite devant le tribunal de première instance. Les jugements rendus en cette matière sont susceptibles d'appel.

Deux délais de prescription sont applicables à l'action en indemnisation. D'une part, la demande doit être introduite au plus tard un an après le jour où naît le droit à l'indemnisation. D'autre part, elle doit l'être au plus tard dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement. De nouveau, le schéma n'est pas visé.

Le second délai est porté à quinze ans pour l'action en indemnité visée à l'article D.VI.16, alinéa 4, à savoir celle qui est possible dès lors que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée sur une demande de renonciation à l'expropriation.

## H. Exceptions à l'indemnisation (CoDT, art. D.IV.40)

66. L'article D.VI.40 contient les hypothèses dans lesquelles aucune indemnité n'est due. À notre sens, ces exceptions pourraient être critiquées au regard du principe du juste équilibre décrit ci-avant.

- *Interdiction de construire ou d'utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes ou d'urbaniser résultant d'une prévision d'expropriation du bien, et ce, sous réserve de l'application de l'article D.VI.16.*

Pour rappel, l'article D.VI.16 permet l'obtention d'une indemnisation lorsque l'autorité compétente ne se prononce pas sur une demande de renonciation à l'expropriation.

- *Interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser la densité d'occupation fixée par le plan.*

L'aération de l'occupation du sol doit être supportée sans indemnité lorsqu'elle est fixée par le plan. En revanche, rien n'est prévu lorsque la densité d'occu-

pation est contenue dans le schéma de développement communal qui met en œuvre le périmètre U.

- *Interdiction de continuer l'exploitation d'établissements soumis à permis d'environnement ou déclaration en application du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement au-delà de la période pour laquelle l'exploitation a été autorisée.*

Cette exception peut surprendre, quoiqu'elle ne soit pas nouvelle. En effet, une interdiction d'exploiter ne s'assimile pas à une interdiction de construire ou d'urbaniser. Sans doute, cette précision a-t-elle pour objectif d'éviter une interprétation extensive du texte.

- *Interdiction de construire sur un terrain ne possédant pas les dimensions minimales fixées par le plan.*

De nouveau, l'on s'étonne de l'absence de mention du schéma de développement communal qui met en œuvre le périmètre U.

- *Interdiction de construire ou d'urbaniser un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux.*

Cette exception, reprise du CWATUPE, ne semble de toute façon pas entrer dans le champ du principe puisqu'une des conditions d'ouverture du droit à indemnisation est précisément l'accès à une voirie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux.

- *Interdiction de construire ou d'urbaniser en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation.*
- *Interdiction de construire ou d'urbaniser un terrain pour lequel un permis d'urbanisme, de lotir ou d'urbanisation précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction.*

Seul le plan est visé, pas le schéma de développement communal.

- *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'article 12, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.*
- *Interdiction de construire ou d'urbaniser sur un terrain exposé à un risque ou une contrainte visé à l'article D.II.64, §2, 5<sup>o</sup> ou 6<sup>o</sup>.*

## I. Droit transitoire (CoDT, art. D.VI.48)

67. L'article 166 du CWATUPE est reproduit. Il vise uniquement les biens acquis avant le 15 février 1971.

## Section 5

# Le régime des bénéfices

### A. Taxe régionale

68. Alors que le régime des moins-values d'urbanisme existe depuis la loi organique du 29 mars 1962, aucune disposition n'organisait jusqu'à présent une taxe des bénéfices résultant de la planologie. C'est chose faite avec le CoDT.

Dans cette partie de l'ouvrage, nous procédons à une première description du dispositif taxateur, tel qu'il est mis en place dans la partie décrétale du CoDT. Toutefois, faute de disposer de la partie réglementaire en projet, l'exposé ne peut être complet. Pour une mise en contexte et une analyse plus globale, nous vous invitons à consulter le commentaire de Luc Donnay<sup>102</sup>.

#### 1. Conditions de mise en œuvre (CoDT, art. D.VI.49)

70. La taxe peut s'imposer lorsqu'un bien repris en zone non destinée à l'urbanisation est affecté en zone U (sans doute faut-il comprendre périmètre U), en zone destinée à l'urbanisation ou en zone d'aménagement communal concerté<sup>103</sup>.

Le changement d'affectation visé est celui qui résulte, d'une part, de la révision ou de l'élaboration d'un plan de secteur et, d'autre part, de l'entrée en vigueur d'un schéma de développement communal ayant pour effet de mettre en œuvre un périmètre U et produisant une cessation des effets du plan de secteur (en application de l'art. D.II.53, § 2, al. 1<sup>er</sup>).

En revanche, le changement d'affectation découlant de l'entrée en vigueur d'un schéma d'urbanisation ayant pour effet de mettre en œuvre un périmètre d'enjeu régional et produisant une cessation d'effets du plan de secteur (CoDT, art. D.II.53, § 2, al. 2) ne semble pas concerné par le régime de captation des plus-values planologiques. Cette interprétation, qui découle des termes employés aux articles D.VI.49 et D.VI.50, est pourtant mise à mal par l'article D.VI.53 – disposition qui détermine le fait générateur de la taxe – qui vise « l'adoption ou la révision d'un schéma de développement communal ou d'un schéma d'urbanisation visés à l'article D.II.53, § 2 ».

Sans doute le maintien du schéma d'urbanisation à l'article D.VI.53 constitue-t-il un oubli suite aux modifications apportées au texte après l'avis de la section de législation du Conseil d'État<sup>104</sup>. Le texte gagnerait toutefois en cohérence si les mots « schéma d'urbanisation » étaient omis avant l'entrée en vigueur du CoDT.

---

<sup>102</sup> Voy. *infra* sa contribution, n<sup>os</sup> 22 et s.

<sup>103</sup> Sur la classification en zones destinées à l'urbanisation et zones non destinées à l'urbanisation, voy. l'art. D.II.20 du CoDT.

<sup>104</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n<sup>o</sup> 942/1, p. 160.

## 2. Fait générateur de la taxe (CoDT, art. D.VI.53)

71. Le législateur retarde l'obligation de payer la taxe jusqu'au moment où le propriétaire (ou le nu-propriétaire) tire véritablement avantage du changement d'affectation.

En effet, l'article D.VI.53 précise que la taxe est due :

- à la date de la passation de l'acte authentique de transfert du bien concerné à titre onéreux ;
- dans les six mois de l'obtention, en dernier ressort administratif<sup>105</sup>, d'un permis d'urbanisme ou d'urbanisation définitif qui n'aurait pu être obtenu avant la révision ou l'adoption du plan de secteur, d'un schéma de développement communal ou d'un schéma d'urbanisation visés à l'article D.II.53, § 2.

Lorsque le permis d'urbanisme ou le permis d'urbanisation est octroyé par phases, la taxe est fixée pour chacune des phases au prorata de la surface concernée. Le délai de six mois se calcule alors pour chaque phase autre que la première à dater du jour fixé par le permis pour leur péremption.

Si la ZACC reçoit une affectation non destinée à l'urbanisation, il n'y aura pas de bénéfice et donc pas de taxation<sup>106</sup>.

## 3. Établissement, perception et recouvrement de la taxe (CoDT, art. D.VI.54 et D.VI.55)

72. La taxe est établie par un fonctionnaire désigné par le Gouvernement à l'aide de registres fiscaux déclarés exécutoires dans les nonante jours de l'entrée en vigueur du plan ou du schéma à l'origine du bénéfice taxable.

Des fonctionnaires désignés par le Gouvernement seront chargés de percevoir sur base volontaire ou de recouvrer la taxe. Ils veilleront au respect des obligations liées à la taxe. Les règles relatives aux compétences de ces fonctionnaires et à la perception et au recouvrement de la taxe devront être précisées par le Gouvernement.

## 4. Redevables de la taxe et dispense (CoDT, art. D.VI.52 et D.VI.49, al. 2)

73. Le redevable est la personne qui est propriétaire ou nu-propriétaire du bien au moment de l'entrée en vigueur du plan de secteur ou du schéma de développement communal. Le Code précise toutefois que l'obligation de contribution est transmise à la personne physique ou morale à laquelle le droit de propriété ou de nue-propriété est transmis gratuitement ou par succession ou donation (art. D.VI.52).

Il n'y a pas lieu à perception de la taxe lorsque le bénéfice concerne des biens qui sont la propriété de la Région, des provinces, des communes, des régies com-

---

<sup>105</sup> Sur cette question, voy. *infra* le commentaire de L. DONNAY, n° 30.

<sup>106</sup> Commentaire des articles, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 61.

municipales autonomes, des intercommunales et des établissements publics et organismes habilités par la loi ou le décret à exproprier pour cause d'utilité publique (art. D.VI.49, al. 2).

## 5. Calcul du bénéfice (CoDT, art. D.VI.50)

74. Il appartiendra au Gouvernement de déterminer au cas par cas le bénéfice planologique au moment d'arrêter ou d'approuver le plan de secteur ou le schéma. Le montant du bénéfice sera fixé au mètre carré après avoir obtenu l'avis du receveur de l'enregistrement et des domaines ou du comité d'acquisition. Le délai d'avis est de trente jours.

Pour fixer le montant exact du bénéfice, le CoDT crée une présomption de bénéfice équivalant à 80 % du montant proposé par le receveur de l'enregistrement et des domaines ou par le comité d'acquisition dont est déduit :

- le montant des conditions et charges d'urbanisme calculé sur la base des garanties financières ;
- le montant correspondant à la compensation visée à l'article D.II.41, § 4 (compensation planologique dans le cadre de la révision du plan de secteur) lorsqu'elle est supportée par le propriétaire du bien ;
- le montant des frais d'étude inhérents aux procédures ayant généré le bénéfice encouru par le propriétaire du bien.

Le Ministre précise qu'il faut d'abord déduire les montants visés ci-dessus avant d'appliquer le taux de 80 %<sup>107</sup>.

## 6. Calcul de la taxe (CoDT, art. D.VI.51)

75. Une fois le bénéfice présumé établi conformément à la procédure susvisée, la taxe peut être appliquée. Deux tranches d'imposition sont établies et taxées différemment. Ainsi, le bénéfice présumé allant de 0,01 € à 50.000 € est imposé à concurrence de 15 %, alors qu'un pourcentage d'imposition de 30 % s'applique au-delà de 50.000 €.

## 7. Recours contre la taxe (CoDT, art. D.VI.56)

76. Un recours est possible contre la taxe du bénéfice planologique. Celui-ci est introduit par envoi devant le fonctionnaire désigné par le Gouvernement dans les trente jours suivant la réception de l'avertissement-extrait de rôle. La décision du Gouvernement intervient dans les soixante jours de la réception du recours et est notifiée au requérant. À défaut, le recours est présumé rejeté<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, p. 726.

<sup>108</sup> À ce sujet, voy. les débats en commission, Rapport, *Doc. parl. w.*, sess. 2013-2014, n° 942/327quinquies, pp. 735 et 736. D'après le Ministre, un recours devant les juridictions judiciaires serait alors ouvert.

Les modalités d'introduction et de traitement des recours pourront être déterminées par le Gouvernement.

## **8. Fonds des bénéfices fonciers (CoDT, art. D.VI.57)**

**77.** Les montants perçus en application de la taxe planologique sont versés au Fonds des bénéfices fonciers.

Ce fonds prend en charge les montants nécessaires à l'indemnisation visée à l'article D.VI.39 relatif à l'indemnisation des moins-values d'urbanisme.

Le fonds peut également assumer les subventions allouées aux communes pour l'acquisition de biens nécessaires à la mise en œuvre des objectifs du schéma de développement de l'espace régional.

## **B. Taxes communales**

### **1. Inventaire communal (CoDT, art. D.VI.58)**

**78.** L'inventaire visé à l'article 151 du CWATUPE est maintenu à l'article D.VI.58 du CoDT. Aux parcelles de terrain pour lesquelles il existe un permis d'urbanisation non frappé de caducité et qui ne sont pas encore bâties et aux parcelles non encore bâties situées dans le périmètre de la zone d'habitat telle qu'elle prévue au plan de secteur, viennent s'ajouter les parcelles sises dans un périmètre U.

### **2. Taxes communales (CoDT, art. D.VI.59)**

**79.** Le régime des taxes communales, actuellement développé à l'article 160 du CWATUPE, est adapté à la réforme, notamment en ce qu'elle crée les périmètres U.

Ainsi, les communes sont autorisées à établir, outre les centimes additionnels au précompte immobilier :

1. une taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans le périmètre d'un permis d'urbanisation non périmé au sein d'un périmètre U ;
2. une taxe annuelle sur les terrains non bâtis situés au sein d'un périmètre U affecté à l'habitat, l'habitat à caractère rural ou la construction par le plan de secteur ou le schéma de développement communal et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux ;
3. une taxe annuelle sur les parcelles non bâties comprises dans le périmètre d'un permis d'urbanisation non périmé en dehors d'un périmètre U dont le montant ne peut dépasser la moitié de celui fixé en application du 1<sup>o</sup> ;
4. une taxe annuelle sur les terrains non bâtis situés en dehors d'un périmètre U affecté à l'habitat à caractère rural ou la construction par le plan de secteur ou le schéma de développement communal et en bordure d'une voie publique suffisamment équipée en eau et électricité, pourvue d'un revêtement solide et

d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux, dont le montant ne peut dépasser la moitié de celui fixé en application du 2°.

**80.** Sont dispensés :

1. de la taxe visée aux points 1 et 3, les propriétaires d'une seule parcelle non bâtie à l'exclusion de tout autre bien immobilier ;
2. de la taxe visée aux points 2 et 4, les propriétaires d'un seul terrain non bâti à l'exclusion de tout autre bien immobilier ;
3. de l'une et l'autre taxe, les sociétés régionales et agréées ayant pour objet la construction de logements sociaux.

Les deux premiers cas de dispense ne valent que durant les cinq exercices qui suivent l'acquisition du bien. Lorsque le bien est déjà acquis au moment de l'entrée en vigueur du règlement-taxe, ces dispenses s'appliquent durant les cinq exercices qui suivent cette entrée en vigueur.

En outre, le CoDT prévoit qu'il n'y a pas lieu à taxation dans les deux hypothèses suivantes :

- en ce qui concerne la taxe visée aux points 1 et 3, aux parcelles qui, en raison des dispositions de la loi sur le bail à ferme, ne peuvent être affectées actuellement à la bâtisse ;
- en ce qui concerne la taxe visée aux points 2 et 4, aux terrains sur lesquels il n'est pas permis de bâtir en vertu d'une décision de l'autorité ou lorsqu'il n'est pas possible de le faire ou lorsque les terrains sont effectivement utilisés professionnellement à des fins agricoles et horticoles.

## En guise de conclusions

**81.** Nous observons que le CoDT atteint son objectif de meilleure lisibilité. En rassemblant sous le livre VI les outils de politique foncière, autrefois éparpillés, et en restructurant les dispositions qu'il contient, le législateur assure une meilleure compréhension des textes par le praticien et une meilleure sécurité juridique. La création de la taxe sur les bénéfiques planologiques, en miroir de l'indemnisation des moins-values d'urbanisme, nous semble constituer une démarche cohérente et de nature à permettre une politique plus dynamique de révision des plans de secteur. Quant aux avantages et inconvénients du nouveau texte, ils font l'objet du commentaire de Luc Donnay... il suffit de tourner la page !