

Numéro du rôle : 951
Arrêt n° 16/97 du 25 mars 1997

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, posée par la justice de paix du canton de Heist-op-den-Berg.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## *I. Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 21 mars 1996 en cause de la province d'Anvers contre J. Janssens et Ph. Janssens, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 avril 1996, la justice de paix du canton de Heist-op-den-Berg a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 31 de la loi organique de l'urbanisme viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, en ce que le propriétaire d'un bien ayant subi une moins-value du fait de la mise en oeuvre du plan de secteur, qui n'a pas (encore) fait usage de la possibilité que lui offre (éventuellement) l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme d'obtenir une indemnisation du chef de dommages résultant du plan et qui est exproprié en exécution de ce plan de secteur, est dispensé de l'application de ce plan de secteur entraînant une moins-value, alors qu'un propriétaire dont le bien a également subi une moins-value du fait de la mise en oeuvre d'un plan de secteur et qui n'a pas non plus (encore) fait usage des possibilités que lui offre (éventuellement) l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme mais qui est exproprié à d'autres fins que la réalisation du plan de secteur, est, lui, effectivement soumis à l'application du plan de secteur entraînant une moins-value et que le propriétaire dont le bien a acquis une plus-value par suite de l'instauration du plan de secteur ne bénéficie pas de cette plus-value lorsqu'il est exproprié en exécution dudit plan de secteur mais en bénéficie effectivement s'il est exproprié à d'autres fins ? »

## *II. Les faits et la procédure antérieure*

La province d'Anvers souhaite procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique de deux parcelles sises à Bonheiden, contiguës à des parcelles bâties. Les deux parcelles ont été définies comme « zone forestière » au plan de secteur de Malines arrêté par arrêté royal du 5 août 1976.

L'expropriant considère que seule une indemnité pour la perte de terrains boisés peut être accordée, étant donné qu'il n'est pas procédé à l'expropriation en vue de l'exécution du plan de secteur.

Les défendeurs J. et Ph. Janssens dénoncent une discrimination sur la base de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962, au motif que celui qui est exproprié en exécution du plan de secteur a droit à une indemnité fixée en fonction de la valeur objective réelle du terrain, abstraction faite de la destination que celui-ci a obtenue dans l'intervalle par la réalisation du plan de secteur.

Le juge de paix a soulevé la question préjudicielle précitée.

### III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 3 avril 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 26 avril 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 avril 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- la province d'Anvers, par lettre recommandée à la poste le 4 juin 1996;
- J. Janssens, avenue du Diamant 137, 1030 Bruxelles, et Ph. Janssens, avenue de Versailles 15, 1410 Waterloo, par lettre recommandée à la poste le 13 juin 1996;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 13 juin 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 août 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la province d'Anvers, par lettre recommandée à la poste le 5 septembre 1996.
- J. Janssens et Ph. Janssens, par lettre recommandée à la poste le 24 septembre 1996;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1996.

Par ordonnance du 17 septembre 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 3 avril 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 12 décembre 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 janvier 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 12 décembre 1996.

A l'audience publique du 16 janvier 1997 :

- ont comparu :
  - . Me J. Ryckeboer, avocat au barreau de Malines, pour la province d'Anvers;
  - . Me M. Denys et Me P. Jongbloet, avocats au barreau de Bruxelles, pour J. Janssens et Ph. Janssens;
  - . Me V. Thiry et Me M. Delnoy, avocats au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Point de vue de la province d'Anvers*

A.1. La province d'Anvers déclare que l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 n'est que la confirmation de ce qu'ont admis presque unanimement la jurisprudence et la doctrine, à savoir qu'en cas d'expropriation, il y a lieu de prendre en considération l'ensemble des facteurs matériels et juridiques se rapportant au bien frappé d'expropriation et qu'il ne saurait être tenu compte des éléments juridiques ou matériels qui sont la conséquence de l'arrêté ou de la procédure d'expropriation ou qui y sont liés. L'éventuelle moins-value pouvant résulter d'un classement urbanistique au plan de secteur ou d'aménagement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il n'existe tout d'abord aucun principe de droit affirmant ou admettant que tout dommage dû à quelque cause que ce soit ouvre le droit à l'indemnisation. Il est en outre admis, en vertu de l'article 544 du Code civil et de l'article 1er, alinéa 1er, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme que l'autorité, pour peu qu'elle applique la procédure légale et agisse dans l'intérêt général, peut limiter l'exercice du droit de propriété sans devoir nécessairement payer une indemnité à cette fin. Enfin, on peut voir dans l'article 37, alinéa 6, de la loi du 29 mars 1962, qui pose le principe de la compensation pour celui qui - au sein du même plan - a autant de propriétés dont la valeur serait partiellement influencée avantageusement que de propriétés dont la valeur en serait influencée désavantageusement, un indice de la volonté du législateur d'éliminer les éventuelles inégalités matérielles fortuites susceptibles de découler pour certains propriétaires des plans d'aménagement ou de secteur. L'article 31 de la loi du 29 mars 1962 est dès lors dénué de toute forme de discrimination.

##### *Point de vue des parties Janssens*

A.2.1. Les parties Janssens retracent l'historique de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 à propos duquel la question se pose de savoir s'il contient une prescription générale qui, partant, doit être respectée dans toute expropriation, indépendamment du fait qu'elle soit réalisée en exécution d'un plan d'aménagement, ou s'il ne peut s'appliquer qu'aux expropriations qui poursuivent la réalisation effective des prescriptions d'un tel plan. A cet égard, il est fait référence à une jurisprudence constante de la Cour de cassation, par ailleurs citée en détail, selon laquelle il convient de vérifier si l'expropriation a lieu en exécution d'un plan. Si l'expropriation a lieu en exécution d'un plan, il convient d'appliquer l'article 31. Dans ce cas, il n'est tenu compte, conformément à la doctrine de la neutralisation de l'influence des décisions publiques, ni des avantages ni des désavantages du plan et les biens sont évalués sur la base de données objectives. Si l'expropriation n'a pas lieu en exécution du plan, il convient d'appliquer l'article 31 *a contrario*.

A.2.2. A l'aide d'un exemple pratique, il est démontré qu'en fonction du but de l'expropriation, un même bien voit tantôt sa plus-value, tantôt sa moins-value prise en compte, sans référence à un quelconque critère raisonnablement objectif. C'est cette situation qui engendre une discrimination amenant à conclure que l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

#### *Point de vue du Gouvernement wallon*

A.3.1. Le Gouvernement wallon fait valoir que l'expropriant entend procéder à l'expropriation litigieuse dans un but totalement étranger à celui de la réalisation des prescriptions d'un plan d'aménagement, ce que les propriétaires ne contestent pas. L'article 31 de la loi du 29 mars 1962 n'est pas d'application au litige pendant devant le juge *a quo* mais s'applique uniquement dans le cadre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions de plans d'aménagement.

A supposer même que la Cour décide que l'article 31 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit qu'il n'y a pas lieu, lors d'une expropriation destinée à réaliser les prescriptions d'un plan d'aménagement, de tenir compte de la plus-value ou de la moins-value découlant de ce plan, il n'en résulterait aucune modification de la solution juridique du litige pendant devant le juge *a quo*, qui n'a pas à appliquer cette disposition : en tout état de cause, il sera tenu compte du plan et de la moins-value qu'il entraîne dans le calcul de la valeur du bien exproprié.

En demandant qu'une question préjudicielle soit posée, les défendeurs devant le juge *a quo* semblent en réalité souhaiter que la Cour d'arbitrage se prononce sur la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'article 16 de la Constitution, dans le cadre d'une expropriation ordinaire. Ils estiment qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de la moins-value qu'implique un plan d'aménagement dans le calcul de la valeur d'un bien exproprié, même si celui-ci l'est dans un autre but que la réalisation des prescriptions de ce plan, se faisant en cela l'écho d'une partie de la doctrine qui se fonde curieusement sur les travaux préparatoires de l'article 31 de la loi de 1962.

A.3.2. La disposition visée par la question préjudicielle ne contient en elle-même aucune discrimination : toutes les personnes dont les biens sont expropriés en vue de la réalisation des prescriptions d'un plan d'aménagement sont traitées de manière identique.

A.3.3. Lorsque l'expropriation a lieu dans le but de réaliser les prescriptions de ces plans, on peut dire qu'elle et eux « convergent » vers un même but, qui est de traduire ces plans dans les faits. A l'opposé, une expropriation réalisée dans un autre but d'intérêt public que celui de la réalisation d'un plan d'aménagement doit être considérée comme étant sans rapport avec ce plan. Les deux situations mises en cause ne sont pas comparables.

A.3.4. Pour autant que la Cour jugerait qu'il s'agit bien de situations comparables, il est observé ce qui suit. En décidant que, lorsqu'il s'agit d'une expropriation aux fins de réaliser un plan d'aménagement, il n'est pas tenu compte de ce plan dans le calcul de la valeur du bien exproprié, le législateur n'a eu pour but que d'appliquer l'article 16 de la Constitution et de prévoir une « juste indemnité », en mettant en oeuvre le principe général selon lequel l'autorité publique peut se prévaloir lors d'une expropriation d'une diminution de la valeur résultant de mesures antérieures qu'elle a ordonnées si elles ne sont pas étrangères au but en vue duquel l'expropriation est réalisée. Ce faisant, le législateur poursuit un but d'équité.

A.3.5. La distinction entre les deux catégories de personnes que la question préjudicielle semble invoquer, à savoir les propriétaires expropriés en application d'un plan de secteur et ceux qui sont expropriés à d'autres fins, repose sur un critère objectif, à savoir l'objectif que l'expropriation a pour objet de réaliser. Cet objectif semble par ailleurs faire l'objet d'un contrôle par le juge judiciaire, qui vérifie si le classement

d'une parcelle en une certaine zone préalablement à l'expropriation n'est pas le résultat d'une collusion entre deux administrations.

A.3.6. La distinction éventuellement opérée par le législateur est tout à fait adéquate et pertinente par rapport au but qu'il poursuit. Il paraît en effet logique, dans le cadre d'une expropriation, de ne pas prendre un plan d'aménagement en considération lorsque cette expropriation a pour objet de réaliser ce plan et qu'en cela, ils ne font qu'un. Dire le contraire impliquerait que l'expropriation, en tant qu'elle est intimement liée à la cause de la moins-value ou de la plus-value, constitue une cause d'appauvrissement ou d'enrichissement, ce qui ne pourrait être admis. En revanche, il est normal de tenir compte du plan lorsque l'expropriation n'est pas effectuée en vue de réaliser ces prescriptions et qu'elle est sans rapport avec lui.

A.3.7. En tout état de cause, la différence de traitement qui résulte éventuellement de la disposition discutée est proportionnée au but recherché par le législateur. Le reproche le plus souvent formulé en matière d'évaluation des immeubles expropriés porte sur la prise en compte des plans d'aménagement et non le contraire. La disposition examinée rencontre ces objections. En outre, celui qui s'estime lésé par le contenu d'un plan d'aménagement dispose en principe et à titre essentiel de deux voies d'action : il peut contester le plan lui-même devant le Conseil d'Etat ou solliciter une indemnisation sur la base de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme. En d'autres termes, le propriétaire exproprié qui se voit appliquer les prescriptions d'un plan d'aménagement dans le cadre du calcul de la valeur de son immeuble n'est pas dépourvu de tout moyen d'action.

Enfin, il faut remarquer que la disposition discutée s'applique, qu'il soit question de plus-value ou de moins-value résultant d'un plan d'aménagement. Il peut donc arriver qu'à l'égard d'un même propriétaire, dont deux terrains sont expropriés en exécution d'un plan d'aménagement, ni la plus-value de l'un ni la moins-value de l'autre, résultant du plan, ne soient prises en compte. La mesure est tantôt meilleure, tantôt moins bonne que ce qui est appliqué en matière d'expropriation ordinaire.

#### *Mémoire en réponse de la province d'Anvers*

A.4.1. Le point de vue des parties Janssens, selon lequel l'application de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 n'aboutit pas toujours à une solution satisfaisante, ne peut suffire en soi pour contester la validité constitutionnelle de cet article. En effet, aucune règle législative ne conduit dans tous les cas concrets à une solution satisfaisante, sans qu'elle puisse pour autant être qualifiée de discriminatoire.

Les cas pratiques et exemples évoqués sont non seulement extrêmes mais doivent être nuancés par les observations suivantes. La valeur d'une propriété n'est pas exclusivement déterminée par sa situation juridique, en l'espèce par sa situation juridico-administrative, mais également par sa situation de fait. La situation imaginée par les défendeurs est dans la pratique le plus souvent tempérée par la jurisprudence de la Cour de cassation qui exclut la prise en compte du plan de secteur non seulement lorsque l'expropriation est effectuée en vue de réaliser ce plan mais également lorsque le plan de secteur a « un rapport » avec les expropriations ou inversement. Une règle de droit qui ne vise pas à opérer directement de manière discriminatoire et qui, en outre, dans la pratique, ne conduit à des difficultés qu'en des cas tout à fait exceptionnels, ne viole donc pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.2. Les parties Janssens ont observé à juste titre que l'article 31 ne constitue qu'un rappel d'un principe en matière d'expropriation vieux d'un siècle et demi, à savoir que cette procédure ne peut être pour l'exproprié une source d'enrichissement ou d'appauvrissement. Cette disposition législative est donc l'expression d'une conviction plus que centenaire, ce qui démontre sa conformité aux articles 10, 11 et 16 de la Constitution.

*Mémoire en réponse des parties Janssens*

A.5.1. Les parties Janssens considèrent que la réponse à la question préjudicielle est pertinente pour la solution du litige principal. En effet, les expropriés se trouvent confrontés à l'application *a contrario* de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962. Alors qu'il se déduit généralement de cette disposition qu'abstraction n'est faite de la destination urbanistique du bien qu'en cas d'exécution du plan de secteur, l'expropriant avance que la destination donnée au bien par le plan de secteur doit être prise en considération dans le cas d'une expropriation poursuivant un autre objectif.

A.5.2. Les deux catégories d'expropriés, ceux qui sont expropriés en exécution d'un plan de secteur, d'une part, et ceux qui sont expropriés à d'autres fins, d'autre part, sont bien comparables. Les deux catégories sont en effet privées de leur droit de propriété en vue de la nécessaire réalisation d'un objectif d'utilité publique, en exécution de la disposition dérogatoire contenue à l'article 16 de la Constitution. Ce que l'autorité publique fait des biens expropriés après que les personnes expropriées ont été privées de leur droit de propriété n'est pas de nature à faire naître une distinction entre deux catégories d'expropriés, étant donné que ceux-ci, indépendamment de ce qu'il advient de leurs biens après l'expropriation, sont privés de leur droit de propriété d'une manière également absolue, sans qu'ils l'aient eux-mêmes voulu et sans qu'ils y aient contribué.

A.5.3. Le point de vue avancé par le Gouvernement wallon selon lequel l'objectif de la différence de traitement doit être recherché dans le but de l'expropriation n'est pas pertinent en l'espèce. Réserver un traitement différent lors de l'attribution d'une indemnité d'expropriation en fonction de ce qu'il adviendra éventuellement à l'avenir du bien exproprié est totalement discriminatoire. Le but de l'expropriation, c'est-à-dire la destination future du bien exproprié, ne peut en aucun cas constituer un critère objectif permettant de justifier une différence de traitement. Enfin, les parties Janssens observent aussi que l'indemnité visée à l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ne constitue pas une indemnisation intégrale comme celle visée à l'article 16 de la Constitution.

*Mémoire en réponse du Gouvernement wallon*

A.6.1. Selon les parties Janssens, l'application de l'article 31 a lieu « en fonction du but de l'expropriation ». Le but est le critère objectif en question : si l'expropriation a lieu pour réaliser un plan, l'article 31 s'applique; dans le cas contraire, il ne s'applique pas.

A.6.2. Considérer qu'il n'est pas possible de savoir si une expropriation déterminée est l'exécution d'un plan d'aménagement ou non ne remet nullement en cause le caractère objectif du critère utilisé mais uniquement l'application qui peut en être faite dans des cas concrets, ce qui ne relève pas du contrôle de la Cour. Cette application concrète du critère fait l'objet d'un contrôle par le juge judiciaire, appelé à statuer sur la valeur du bien exproprié. C'est lui qui, *in fine*, estimera si l'expropriation est ou non liée à la réalisation du plan d'aménagement et qui décidera s'il y a lieu ou non d'appliquer l'article 31 litigieux.

Enfin, les hypothèses dans lesquelles il pourrait réellement être malaisé de dire dans quel but l'expropriation a lieu sont en principe extrêmement limitées. Suivant la loi organique, le plan d'expropriation et le plan d'aménagement sont en effet souvent dressés en même temps (voy. notamment l'article 28).

A.6.3. Le Gouvernement wallon souligne lui aussi le caractère fort théorique et forcé des exemples invoqués par les parties Janssens et ne distingue pas en quoi ceux-ci pourraient démontrer l'inconstitutionnalité de l'article 31 de la loi organique au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. En réalité, les parties Janssens semblent moins critiquer l'article 31 de la loi organique, dont elles disent elles-mêmes qu'il « exprime une règle logique » et suivant lequel les plans d'aménagement ne peuvent être pris en considération, que la solution inverse adoptée par la Cour de cassation dans l'hypothèse où l'expropriation est étrangère à la réalisation du plan.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (*Moniteur belge* du 12 avril 1962), qui dispose comme suit :

« Pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte de la plus-value ou moins-value qui résulte des prescriptions du plan d'aménagement régional, de secteur ou communal, ni de l'augmentation de valeur acquise par ce bien ensuite de travaux ou modifications effectuées en contravention aux prescriptions de l'un de ces plans d'aménagement, si ces travaux ont été exécutés après la clôture de l'enquête publique relative au plan. »

B.2.1. Le Gouvernement wallon fait valoir que l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 n'est pas d'application au litige pendant devant le juge *a quo*, de telle sorte que la réponse de la Cour ne modifierait en rien la solution juridique de ce litige.

B.2.2. C'est le juge *a quo* qui détermine la norme applicable au litige dont il est saisi. En l'espèce, le juge *a quo* a estimé que l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pouvait s'appliquer. Il appartient à la Cour de dire si cette norme viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. Le traitement inégal allégué réside dans le fait que 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 sur 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.

B.4.1. L'expropriation offre aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies normales du transfert de propriété. L'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

B.4.2. La notion d'« utilité publique » fait l'objet, dans diverses lois particulières, d'une interprétation très large. A cet égard, les articles 25 et suivants de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme autorisent les pouvoirs publics à recourir à l'expropriation « pour la réalisation de tous les plans d'aménagement » (*Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 39). L'article 25, alinéa 1er, dispose en effet expressément : « Toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation des prescriptions des plans d'aménagement régionaux, de secteur ou communaux, peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. » La notion d'« utilité publique » est ici interprétée plus largement que dans le cas d'une expropriation ayant un autre but : l'expropriation en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement est réputée d'utilité publique en vertu de la loi elle-même. Le caractère particulier de telles expropriations est encore souligné par le fait que le pouvoir expropriant, comme il appert du dernier alinéa de cet article, peut, dans certains cas, à la demande des personnes chargées de l'aménagement de la zone, exproprier les immeubles nécessaires à cette fin lorsque leur acquisition à l'amiable se sera révélée impossible. L'article 33 de la loi prévoit également l'autorisation de procéder, sans formalité spéciale, à la vente publique ou de gré à gré des immeubles acquis ou expropriés en vertu des plans d'aménagement. Les délais pour procéder à l'expropriation en vue de la réalisation des plans d'aménagement sont limités par l'article 35 de la loi.

B.5.1. Les diverses lois portant exécution de l'article 16 de la Constitution, et en particulier les lois du 17 avril 1835 et du 27 mai 1870, qui règlent la procédure d'expropriation de droit commun, et la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique déterminent la manière dont est fixée l'indemnité d'expropriation.

La Cour de cassation a développé une jurisprudence constante en la matière : « [...] si l'expropriation n'est pas envisagée en vue de réaliser un plan d'aménagement régional, de secteur ou communal, aucune disposition légale n'interdit de tenir compte, pour le calcul de la valeur de la parcelle expropriée, de la plus-value ou de la moins-value résultant des prescriptions d'un tel plan; [...] dans ce cas, le juge est tenu, lors du calcul de l'indemnité juste et préalable qui est due à l'exproprié en vertu de l'article [16] de la Constitution, de tenir compte de cette plus-value ou de cette moins-value. » (Cass., 5 septembre 1985, *Pas.*, 1986, I, 6; Cass., 6 octobre 1988, *Pas.*, 1989, I, 130; Cass., 7 juin 1990, *Pas.*, 1990, I, 1135).

B.5.2. Dans le calcul de la valeur d'un bien exproprié en vue de la réalisation de plans d'aménagement, il n'est, en vertu de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962, pas tenu compte, notamment, de la plus-value ou moins-value qui résulte des prescriptions du plan d'aménagement régional, de secteur ou communal. Au cours des travaux préparatoires, il a été souligné que « le principe suivant lequel l'indemnité doit être calculée suivant l'état du bien et de ses alentours au moment de l'arrêté d'expropriation, et suivant sa valeur compte tenu du marché immobilier au moment de l'accord amiable ou du jugement, est basé sur l'équité. C'est ainsi qu'il ne peut être tenu compte des fluctuations de prix qui seraient la conséquence d'un *zoning* déterminé, de l'exécution des travaux prévus au plan d'aménagement ou des dispositions prohibitives en résultant.

Peuvent seules être prises en considération les fluctuations de valeur dues à des éléments étrangers au plan d'aménagement, comme par exemple une dévaluation monétaire ou une augmentation de valeur des immeubles en général. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, pp. 62-63; *Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 42). Par conséquent, « la valeur dont il sera tenu compte sera celle au jour de l'expropriation comme s'il n'y avait pas de plan d'aménagement. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, *ibidem*). Le propriétaire n'est pas traité différemment selon que son bien subit une moins-value ou une plus-value.

B.6. La distinction, née du régime d'indemnisation de l'article 31 de la loi du 29 mars 1962, entre les catégories de propriétaires décrites en B.3 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, ainsi qu'il est exposé au B.4.2.

B.7. La mesure critiquée qui instaure la distinction est pertinente parce qu'il existe un rapport adéquat entre la mesure et l'objectif poursuivi par le législateur. 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.

B.8. Par ailleurs, le législateur a tenu compte du préjudice que peut subir un propriétaire dont le bien est déprécié par l'effet d'un plan d'aménagement. L'article 37 de la loi prévoit qu'il y a lieu à indemnité lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan « met fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur dudit plan ». Le propriétaire dispose donc, dans ce cas, d'une indemnisation distincte de celle qui est prévue en matière d'expropriation.

Si, en cas d'expropriation pour réalisation d'un plan d'aménagement, il apparaissait que le propriétaire a déjà été indemnisé, au titre du dommage résultant du plan, avant l'expropriation, le juge pourrait, lors de celle-ci, apprécier s'il convient de tenir compte de cet élément pour fixer la « juste » indemnité prévue par l'article 16 de la Constitution, en sorte que l'exproprié ne s'enrichisse pas indûment.

B.9. Il résulte de ce qui précède que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le propriétaire d'un bien ayant subi une moins-value du fait de la mise en oeuvre du plan de secteur, qui n'a pas (encore) fait usage de la possibilité que lui offre (éventuellement) l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme d'obtenir une indemnisation du chef de dommages résultant du plan et qui est exproprié en exécution de ce plan de secteur, n'est pas affecté par la moins-value découlant du plan, alors qu'un propriétaire dont le bien a également subi une moins-value du fait de la mise en oeuvre d'un plan de secteur et qui n'a pas non plus (encore) fait usage des possibilités que lui offre (éventuellement) l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme mais qui est exproprié à d'autres fins que la réalisation du plan de secteur, subit, lui, la moins-value découlant du plan, et que le propriétaire dont le bien a acquis une plus-value par suite de l'instauration du plan de secteur ne bénéficie pas de cette plus-value lorsqu'il est exproprié en exécution dudit plan de secteur mais en bénéficie effectivement s'il est exproprié à d'autres fins.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 mars 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève