

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.545 du 20 janvier 2016

A. 210.134/XIII-6733

En cause :

1. **GUSTIN** Nelly,
 2. **JORSEN** Céleste,
- ayant tous deux élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles,
2. **la Commune de Remicourt**,
ayant élu domicile chez
Me Alfred TASSEROUL, avocat,
rue Pépin 21
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 septembre 2013 par Nelly GUSTIN et Céleste JORSEN qui demandent que leur soit allouée en équité, sur la base de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à la charge de la Région wallonne et de la commune de Remicourt, une indemnité de 288.562,80 euros pour la réparation du préjudice exceptionnel subi en raison du classement de leur bien par un arrêté royal du 16 octobre 1975 et en raison du refus du permis de lotir que le collège communal leur a opposé le 27 mars 2006 à la suite de ce classement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérantes et de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 12 octobre 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 novembre 2015 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. GREGOIRE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me Célia HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et Me A. TASSEROUL, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 15 octobre 1964, Désiré JORSSEN hérite de ses parents la propriété d'immeubles situés à Lamine et dont la valeur est estimée à l'époque à deux millions de francs belges. Le terrain litigieux en fait partie. Il est situé entre la rue de Hodeige et la rue du Frenay.

2. Un arrêté royal du 16 octobre 1975 classe, sur la base de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, en raison de leur valeur historique et artistique, d'une part, comme monument, le tumulus situé à Lamine cadastré section A, n° 256d2 pour une contenance de 75 ares 90 centiares et, d'autre part, comme site, l'ensemble formé par ce tumulus et la parcelle sur laquelle il se trouve.

L'article 2 du dispositif de l'arrêté de classement énumère plusieurs conditions particulières de conservation; la première consiste en l'interdiction, sauf autorisation préalable, "d'effectuer tout travail de terrassement, construction,

fouilles, sondages, et, en général, tout travail de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation".

3. Le 11 octobre 1981, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Remicourt délivre à Désiré JORSSSEN un permis de lotir relativement au terrain situé à Lamine, rues de Hodeige et du Frenay et divisant celui-ci en cinq parcelles destinées à l'habitation, le tumulus proprement dit étant exclu de la division.

L'avis favorable du fonctionnaire délégué considère que "selon les dernières études planologiques en cours, le lotissement projeté est situé en un endroit où la construction d'habitations peut être autorisée".

Ni l'avis du fonctionnaire délégué ni le permis de lotir ne font allusion au fait que le site est classé. Sur le vu des pièces communiquées au Conseil d'Etat, l'autorisation patrimoniale spéciale requise (avant le décret du 18 juillet 1991) en vertu de l'arrêté de classement semble n'avoir jamais été demandée ou obtenue. Ce permis de lotir n'a jamais été mis en œuvre.

4. L'arrêté royal du 20 novembre 1981 adoptant le plan de secteur de Huy-Waremme situe le bien dans une zone d'habitat à caractère rural; la carte originale prévoit à cet endroit la présence d'un site classé répertorié par surimpression "S.C.". La même affectation était déjà prévue au projet de plan de secteur adopté par un arrêté ministériel du 11 juillet 1975.

5. Désiré JORSSSEN décède le 31 mars 1999. Nelly GUSTIN et Céleste JORSSSEN recueillent sa succession. Dans l'actif figurent entre autres une pâture et une terre vaine et vague "Lamine", cadastrées section A, n° 256/02/E pour 4.325 m² et n° 256/02/F pour 3.265 m², évaluées à 194.625 FB + 97.950 FB = 292.575 FB.

6. Le 3 mars 2005, le conseil de Nelly GUSTIN demande à la commune, à la commission royale des monuments, sites et fouilles (C.R.M.S.F.) et à la Région wallonne si, d'une part, la Région "pourrait éventuellement accorder un lotissement" sur la parcelle et dès lors la construction d'habitations de type unifamilial et si, d'autre part, la C.R.M.S.F. et le collège des bourgmestre et échevins pourraient donner un avis favorable à la réalisation du projet, pour ensuite demander à la Région wallonne de lever "l'interdiction de construire résultant de l'arrêté royal du 16 octobre 1975".

7. Le 14 avril 2005, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) répond ne pas pouvoir réserver une

suite favorable à la requête, en précisant qu'il résulte d'une visite sur place que "le tumulus de Lamine et la parcelle en cause, classés en tant que monument et site, [...] constituent des témoins importants de l'époque féodale" et que par conséquent, la création d'un lotissement résidentiel conduirait à "la perte d'un vestige unique", de telle sorte qu'il est "impensable de procéder au déclassement dudit bien".

8. Le 6 mai 2005, le conseil de Nelly GUSTIN demande un certificat d'urbanisme n° 1 contenant les informations urbanistiques relatives à la parcelle située à Lamine.

9. Le certificat d'urbanisme n° 1, délivré le 11 juillet 2005, signale que le bien en cause est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Huy-Waremme adopté par un arrêté royal du 20 novembre 1981, qu'il est classé en application de l'article 196 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), qu'il est actuellement "raccordable" à l'égout et qu'il "bénéficie d'un accès à une voirie suffisamment équipée en eau, électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante compte tenu de la situation des lieux". Le certificat ajoute la mention suivante : "Bien classé : Remicourt-Lamine - 16/10/1975 - Motte féodale (M) et alentours (S) - Adresse du bien: rue de Hodeige à 4350 Lamine - 2^{ème} division, section A, n° 256/02/E, 256/02/F".

10. Le 8 novembre 2005, Nelly GUSTIN et Céleste JORSSEN demandent l'autorisation de lotir leur terrain. La demande a pour objet la division des terres entourant le tumulus en sept lots destinés chacun à accueillir une habitation unifamiliale. Les lots sont situés dans le périmètre du site classé. Le tumulus est placé, lui, en "zone non constructible". L'avis de réception d'une demande complète est délivré le 21 novembre 2005.

Au cours de l'enquête publique qui est organisée du 25 novembre au 9 décembre 2005, le projet de lotissement donne lieu au dépôt de neuf réclamations motivées dont une pétition.

L'avis de la C.R.M.S.F. du 20 décembre 2005 porte notamment ce qui suit :

" La motte féodale de Lamine est une des mottes de Hesbaye dont le relief périphérique a été le mieux conservé. Le périmètre classé a été remarquablement défini afin que la motte et son relief périphérique puissent affirmer lisiblement et durablement leur signature historique et leur intérêt esthétique lié à des jeux d'échelles et de formes.

La prairie contient tous les systèmes défensifs de la motte. Le fossé est encore visible et est respecté par le tracé de la rue de Hodeige. L'actuelle ferme de la Tombe pourrait occuper l'emplacement de la «Curtis» ou Basse Cour.

Aussi, le site et la motte ont été classés en 1975 (soit avant la définition du plan de secteur) comme un tout intangible.

Toute construction dans le périmètre ne pourrait que dévaloriser le site et altérer gravement sa lisibilité. Morceler cet ensemble très rare et conservé tel qu'il est, ne peut donc en aucun cas être envisagé.

D'autre part, il est indispensable de noter l'intérêt de conserver des champs de fouilles pour des recherches archéologiques futures, programmées et non de sauvetage. Dans ce cadre, il est souhaitable que les archéologues fassent dresser un plan avec les courbes hypsométriques serrées (0,50 m au moins) de ce monument. C'est un outil essentiel que la Commission souhaite voir réaliser rapidement [...]"

Le service des monuments et des sites donne de même un avis qualifié de "totalement défavorable", transmis le 21 décembre 2005 et rédigé notamment comme suit :

- " Avis totalement défavorable à toute construction autour de la motte de Lamine, d'ailleurs classée comme monument et comme site pour son intérêt archéologique et historique. La valeur « monumentale » de la motte ne prend tout son sens et toute sa force qu'accompagnée d'un dégagement des abords immédiats. L'intérêt collectif archéologique et patrimonial du noyau ancien de Lamine (motte, église d'origine romane, ferme de la Tombe...) doit absolument prévaloir sur l'intérêt privé. [...]"

Le collège des bourgmestre et échevins émet également un avis défavorable le 20 février 2006 motivé comme suit :

- " Considérant le caractère exceptionnel, d'intérêt régional et national, du site considéré formé tel un ensemble historique et architectural, par la motte castrale, les fossé[s] d'enceinte et rempart[s], les traces de constructions de terre (basse cour) et la tour de l'église avoisinante (fin Xème siècle classée par A.R. du 24.12.1958);

Considérant qu'il importe de veiller au mieux à la conservation et à l'entretien de ce précieux et prestigieux vestige du moyen-âge en Hesbaye liégeoise, afin de transmettre cet héritage aux générations futures;

Considérant que le projet de constructions de maisons et jardins détruirai[t] inexorablement et de manière irréversible les vestiges des fossés d'enceinte, rempart et élévation de terre de l'ancienne basse cour, témoins remarquables des IX et X^{ème} siècles, et entraînerai[t] par là, la perte certaine d'un patrimoine historique très important".

Le fonctionnaire délégué donne aussi un avis défavorable le 21 mars 2006.

Le collège des bourgmestre et échevins refuse le 27 mars 2006 de délivrer le permis de lotir.

11. Le 2 mai 2006, les requérants assignent la Région wallonne devant le tribunal de première instance de Liège pour obtenir sur la base de l'article 230 du CWATUP sa condamnation au paiement d'une somme de 230.850,30 euros en raison de l'interdiction de lotir résultant du classement du bien.

12. Par son jugement du 13 avril 2007, le tribunal de première instance de Liège déclare l'action fondée dans son principe et rouvre les débats pour la détermination de la valeur vénale de la parcelle litigieuse à la date du 25 juillet 2006 (lire : 27 mars 2006), date du refus du permis de lotir. Un jugement du 13 juillet 2007 désigne un expert en vue de déterminer la valeur du terrain litigieux, d'une part, sans tenir compte du classement et, d'autre part, en tenant compte du classement.

13. Par son arrêt du 7 octobre 2008, la cour d'appel de Liège réforme la décision entreprise et dit la demande originaire de Nelly GUSTIN et de Céleste JORSSEN non fondée; la cour fonde sa décision sur le motif que ceux-ci ont acquis, par succession, la propriété des parcelles alors qu'elles étaient déjà classées.

14. Le 31 mai 2010, la Cour de cassation rejette le pourvoi formé par Nelly GUSTIN et Céleste JORSSEN pour les motifs suivants :

" [...]

Aux termes de l'article 230, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, qui sont identiques à ceux de l'ancien article 371, § 1^{er}, de ce code, les propriétaires peuvent demander une indemnité à charge de la Région lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant uniquement du classement d'un bien immobilier met fin à l'utilisation ou l'affectation de ce bien au jour précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté de classement.

En leur paragraphe 3, 1°, ces articles disposent qu'aucune indemnité n'est due lorsque le propriétaire a acquis le bien immobilier alors qu'il était déjà classé.

Cette disposition ne prévoit aucune distinction suivant le mode de transmission de la propriété du bien considéré.

L'article 711 du Code civil porte que la propriété des biens s'acquiert par succession, par donation entre vifs ou testamentaire et par l'effet des obligations.

La circonstance qu'un patrimoine soit recueilli par un ayant cause à titre universel n'a pas pour effet que la succession ne constitue pas pour celui-ci un mode d'acquérir la propriété des biens que comporte ce patrimoine.

L'exception prévue aux articles 230, § 3, 1°, et 371, § 3, 1°, ancien, précités, s'applique, dès lors, en cas de transmission à cause de mort à titre universel d'un bien immobilier.

Le moyen, qui, en cette branche, soutient le contraire, manque en droit".

15. Le 28 juillet 2010, Nelly GUSTIN et Céleste JORSSEN demandent au Conseil d'Etat que leur soit allouée en équité, sur la base de l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, à la charge de la Région wallonne et de la commune de Remicourt, une indemnité de 288.562,80 euros pour la réparation du préjudice exceptionnel subi en raison du classement de leur bien par un arrêté royal du 16 octobre 1975 et en raison du refus du permis de lotir que le collège communal leur a opposé le 27 mars 2006 à la suite de ce classement.

L'affaire est enrôlée sous les références A. 197.247/XIII-5641.

Le 8 avril 2013, l'auditeur rapporteur dépose son rapport dans lequel il propose d'accueillir l'exception d'irrecevabilité déduite de l'absence de requête préalable en indemnité.

16. Le 13 mai 2013, Nelly GUSTIN et Céleste JORSSEN adressent à la Région wallonne et à la commune de Remicourt une requête préalable en indemnité. Ils estiment avoir subi un dommage de 288.562,80 euros représentant la différence entre la valeur du terrain à bâtir et la valeur résiduelle du terrain au prix de terres agricoles, pour une surface de 4.275 m².

17. En sa séance du 8 juillet 2013, le collège communal de Remicourt rejette la demande d'indemnisation du 13 mai 2013 émanant de Nelly GUSTIN et de Céleste JORSSEN.

La décision du collège est notifiée au conseil des demandeurs par un courrier du 9 juillet 2013.

Il n'apparaît pas des renseignements communiqués au Conseil d'Etat que la Région wallonne aurait répondu à la requête préalable en indemnité.

18. Le 6 septembre 2013, les intéressés saisissent le Conseil d'Etat de la présente requête en indemnité.

19. Par son arrêt n° 225.980 du 7 janvier 2014, le Conseil d'Etat rejette la requête en indemnité dont il a été saisi le 28 juillet 2010, l'estimant irrecevable;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête en indemnité qui serait, selon elle, prématurée; qu'elle reproche en effet aux requérants de ne pas avoir épuisé les voies de recours susceptibles d'éliminer la source du dommage dont ils se prévalent, en n'introduisant pas de recours devant le Gouvernement wallon contre le refus du

permis de lotir décidé par le collège communal, refus auquel ils auraient ainsi acquiescé;

Considérant que la première partie adverse relève également l'absence de recours contre le refus de permis de lotir; qu'elle en conclut aussi que les requérants ont acquiescé à ce refus; que, toutefois, elle en déduit non que la requête serait irrecevable mais, au fond, que le dommage ne serait pas exceptionnel;

Considérant que les requérants répliquent qu'ils ne critiquent pas la décision de classement; qu'ils ajoutent qu'ils n'ont pas jugé opportun d'introduire un recours administratif contre le refus de permis de lotir, ce recours étant voué à l'échec dès lors que le refus est essentiellement motivé par l'arrêté de classement et qu'il est conforme à tous les avis défavorables des différentes autorités consultées; qu'ils allèguent avoir épuisé toutes les voies de recours internes au sujet de la seule disposition légale qui aurait pu permettre une indemnisation, à savoir la moins-value pour cause de classement; qu'ils précisent que la source du préjudice n'est pas seulement la décision du collège communal de refuser le permis de lotir mais plutôt la décision de classement conjuguée à celle ayant pour objet le refus du permis de lotir;

Considérant, sur la recevabilité de la requête en indemnité, que celle-ci tend à obtenir une réparation de la "perte patrimoniale" découlant de l'impossibilité de lotir un terrain en raison du classement de celui-ci; que la demande de permis de lotir des requérants a, en effet, été rejetée le 27 mars 2006 pour le motif que le projet de construction de maisons et de jardins aurait pour effet de détruire un patrimoine historique protégé; que le refus a été décidé par le collège communal sur l'avis conforme défavorable du fonctionnaire délégué (article 109, alinéa 1^{er}, du CWATUPE); que les requérants n'ont pas formé de recours contre la décision de refus du 27 mars 2006;

Considérant qu'une exception d'irrecevabilité de la requête en indemnité ne peut pas être opposée aux requérants qui n'ont pas formé de recours - administratif ou juridictionnel - contre la mesure administrative génératrice du dommage, lorsqu'ils n'invoquent pas l'illégalité de cette mesure; qu'en l'espèce, les requérants ne critiquent pas la légalité du refus de permis de lotir qu'ils présentent plutôt comme une conséquence inéluctable du classement; que la seconde adverse ne prétend pas que le permis de lotir aurait pu être délivré sur recours en dépit du classement; que, d'une part, la première partie adverse, autorité de recours, n'a pas prétendu que la voie de recours avait des chances de déboucher sur l'octroi du permis de lotir; que, d'autre part, il s'agit d'une condition de fond et non de recevabilité de la demande d'indemnité;

Considérant que la circonstance que les demandeurs auraient, le cas échéant, acquiescé à la décision de refus du permis de lotir ne leur interdit pas de demander une réparation en équité du dommage exceptionnel que l'autorité administrative leur aurait causé, légalement, en les empêchant de lotir leur bien classé; que l'exception d'irrecevabilité ne peut pas être accueillie;

Considérant, au fond, que les requérants exposent leur demande de la manière suivante :

" Dommmage grave

Le dommage subi par les requérants est une charge qui excède ce que doit supporter normalement un citoyen au profit de la collectivité. L'intérêt historique de la motte féodale ne leur permettra plus de valoriser un patrimoine familial qui est incontestablement un terrain d'excellence pour la bâtisse. Ils subissent une perte de 288.562,80 € puisque la valeur du terrain à bâtir est de 4275 m² x 70 € = 299.250 € sous déduction de la valeur résiduaire du terrain au prix agricole (2,50 x 4275 m²) soit 10.687,50€ = 288.562,80 €.

Dommmage certain

L'existence et la gravité du dommage sont établies.

Dommmage spécial

Il s'agit d'un dommage tout à fait spécial qui ne touche qu'un faible nombre de personnes. La moins-value d'urbanisme causée par le classement de la motte féodale n'est pas indemnisable parce l'article 230, § 3 du CWATUP dispose que l'indemnité n'est pas due lorsque le propriétaire a acquis le bien immobilier alors qu'il était déjà classé. Le bien a été acquis en 1964 avant le classement de 1975 par l'époux de la requérante avec des fonds de celle-ci. Elle a recueilli l'usufruit et son fils la nue-propriété au décès de Monsieur Désiré JORSSSEN en 1999.

La Cour de Cassation a estimé que les requérants qui ont hérité (épouse et fils [du] de cujus) de ce bien l'ont acquis alors qu'il était déjà classé : [...]

Les requérants ne peuvent obtenir une indemnisation alors que leur patrimoine subit une perte considérable.

Le dommage est particulièrement exceptionnel pour la première requérante qui a «acquis» le terrain avec son époux agriculteur en 1964.

En effet, les époux Désiré Jorssen et Nelly Gustin, agriculteurs, ont désiré reprendre la ferme familiale en 1964 lors du partage des biens de la famille.

Pour financer cette acquisition, Madame Nelly Gustin veuve Jorssen (la requérante) a vendu le 17 août [1964] par deux actes de vente distincts des terres en propre pour un prix de 547.400 anciens francs belges et 234.000 anciens francs belges et cet argent a été utilisé par feu son époux Monsieur Désiré Jorssen pour financer l'acompte de 750.000 anciens francs belges mentionnés dans l'acte de partage du 15 octobre 1964 par lequel ce dernier a acquis en propre les droits indivis de ses frères et sœurs sur les immeubles litigieux. L'acte de crédit hypothécaire du même jour fut d'ailleurs signé par Monsieur Désiré Jorssen et par la requérante Madame Nelly Gustin.

Il est ainsi établi que bien avant la décision de classement, la requérante a investi dans l'acquisition du terrain. La somme de 750.000 anciens francs belges investie par la requérante en 1964 vaut aujourd'hui 10 fois plus soit 7.500.000 francs belges et elle est comprise dans la valeur actuelle soit 299.250 € si le bien n'était pas classé.

En un mot, la requérante et sa famille subissent une diminution importante de leur patrimoine sans indemnité alors qu'ils n'ont pas acquis (puisqu'ils ont hérité) dans le but d'obtenir cette indemnité (c'est l'esprit de l'exception de l'article 230 du CWATUP).

Le dommage est spécial parce qu'il résulte de la mise en application d'une servitude légale d'utilité publique et que les requérants ne se trouvent pas exceptionnellement dans les conditions prévues par la loi pour obtenir cette indemnité devant les Cours et Tribunaux.

IV. MONTANT DU DOMMAGE

Le terrain situé à Lamine (Remicourt), section A, n° 256/02E pour 4325 m² est estimé par l'expert immobilier Joassin de Waremmé au prix de 70 €/m² le 21 avril 2006.

Actuellement, ce prix doit être nettement supérieur.

Le dommage est donc évalué de manière certaine de la façon suivante :

- Valeur du terrain à bâtir : 4275 m ² x 70 €/m ² :	299.250,00 €
- Valeur résiduaire du terrain au prix agricole : 2,50 €/m ² x 4275 :	- 10.687,50 €
Total :	288.562,80 €";

Considérant que la première partie adverse répond que les requérants ont acquiescé à la décision de refus de permis de lotir du 27 mars 2006 en n'introduisant pas de recours contre ledit refus; qu'elle soutient qu'il en est d'autant plus ainsi qu'ils ont laissé se périmer un permis de lotir qui avait été délivré préalablement en 1981, le bien étant évidemment déjà classé à ce moment-là; que, selon elle, le dommage apparaît d'autant moins exceptionnel qu'il résulte en réalité du classement du site, que les requérants ont acquis le bien en sachant qu'il était classé, qu'ils ont fait le choix de n'introduire aucun recours contre la décision de refus et que le dommage ne présente pas un caractère exceptionnel dans une telle hypothèse; qu'elle observe que les requérants n'indiquent d'ailleurs pas quels sont les motifs de refus qui justifient l'impossibilité de lotir le bien; qu'elle en conclut que le dommage avancé par les requérants ne revêt aucun caractère exceptionnel, bon nombre de propriétaires qui acquièrent des biens dans un site classé courant le risque de se voir refuser un permis de lotir; qu'elle ajoute qu'en toute hypothèse, en l'espèce, les requérants n'ont pas poursuivi les procédures jusqu'au bout, acquiesçant de la sorte au refus de permis de lotir qui leur a été délivré;

Considérant que la seconde partie adverse se réfère à la position qu'elle a exprimée de manière circonstanciée dans sa délibération du 8 juillet 2013; qu'elle regrette que les requérants n'y répondent pas dans leur requête en indemnité; qu'elle fait valoir ensuite, en premier lieu, en ce qui concerne le lien de causalité, que le dommage visé par l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit avoir été causé par l'autorité administrative compétente en dernier ressort, alors qu'en l'espèce, le refus du permis de lotir a été décidé en première instance sans qu'un recours administratif ait été formé devant le Gouvernement wallon; qu'en second lieu, quant au dommage exceptionnel et au lien causal, elle oppose à la demande les arguments suivants :

- il ne peut être question de dommage : les requérants ont hérité du bien en tant que pâture et terre vague et vaine estimée à 0,95 €; selon leur propre estimation, il vaudrait aujourd'hui en tant que terrain agricole 2,50 €/m²; leur patrimoine n'a jamais subi de perte contrairement à ce qu'allèguent les requérants;
- le dommage allégué, s'il existait, n'est pas personnel aux requérants : leur bien était déjà classé au moment de l'acceptation volontaire de la succession et ne valait pas plus que le terrain agricole; si l'article 230 du CWATUPE prévoit qu'un propriétaire d'un bien classé ne peut bénéficier d'une indemnisation, c'est parce que son patrimoine ne subit, comme en l'espèce, aucun dommage ni appauvrissement;
- le dommage, à le considérer existant, n'est pas certain : il porte sur la spéculation et ne peut donc être indemnisé;
- le dommage, à le considérer existant, n'est pas exceptionnel en ce sens que de nombreuses personnes se voient opposer des refus de permis d'urbanisme en raison de la présence d'un bien classé sur la propriété concernée ou à proximité;
- le lien causal fait ici défaut, puisque elle-même a délivré un permis de lotir en 1981 que feu Désiré JORSEN a laissé se périmer; en outre, les requérants n'ont pas exercé de recours suite au refus de permis opposé en première instance; de surcroît, le lien causal est rompu en ce qui la concerne dès lors que sa décision était liée, par l'article 109 du CWATUPE, à l'avis conforme du fonctionnaire délégué;
- la demande de permis de lotir introduite à l'époque n'était pas accompagnée d'un certificat de patrimoine en violation de l'article 506 du CWATUPE, de sorte qu'un permis n'aurait en tout état de cause pas pu être délivré, en raison de l'inertie des requérants;

Considérant qu'en réplique au mémoire en réponse de la seconde partie adverse, les requérants font valoir ce qui suit :

- on ne peut pas stigmatiser l'absence de réponse à la lettre du collège communal du 8 juillet 2013 puisque, conformément à la volonté du législateur, cette question concerne le fond de l'affaire (contentieux);
- la loi ne prévoit pas que le dommage soit causé par un fait de l'autorité administrative compétente en dernier ressort : "La seconde partie adverse, en ayant refusé de délivrer le permis de lotir pour cause de classement du bien, a adopté un acte qui est en lien avec le dommage exceptionnel invoqué et ce peu importe qu'elle ait statué au premier degré";
- l'absence de recours contre le refus de permis de lotir n'a pas rompu le lien causal entre le dommage et le fait de l'autorité administrative; "l'arrêt invoqué par la seconde partie adverse concerne une hypothèse où la décision de refus, qui n'a pas fait l'objet d'un recours administratif organisé, était considérée comme illégale par les requérants", ce qui n'est pas le cas en l'espèce;
- le bénéficiaire d'un permis de lotir a le droit de construire comme le droit de ne pas mettre en œuvre le permis; le fait de ne pas avoir exécuté le permis (il s'agit d'un droit absolu qui ne peut être critiqué) démontre au contraire que le patrimoine des requérants est obéré par un revirement du collège communal;
- l'absence de certificat de patrimoine, qui n'est pas démontrée par le dossier administratif, ne peut pas, à la supposer établie, être reprochée aux requérants puisque le collège communal a malgré tout délivré un permis;

que, quant au caractère soi-disant non certain du dommage, ils précisent, d'abord, qu'un arrêt du Conseil d'Etat, rendu en matière de contentieux du dommage exceptionnel, admet l'indemnisation pour une perte de chance (arrêt, n° 43.717, Bossart c/ Communauté française); qu'ensuite, ils estiment qu'est sans incidence le fait que la déclaration de succession reprenne le bien comme "pâturage et terre vague et vaine"; qu'ils écrivent ne pouvoir suivre la seconde partie adverse lorsqu'elle prétend que le bien est un bien agricole, l'usage du bien étant sans rapport avec sa valeur; qu'ils précisent ce qui suit :

- " Il faut plutôt avoir égard à l'affectation du bien au plan de secteur (zone d'habitat à caractère rural) ainsi qu'à l'octroi, en date du 11 octobre 1981, d'un permis de lotir alors que le bien est déjà frappé par un arrêté de classement et alors que le projet de plan de secteur, adopté par un arrêté ministériel du 11 juillet 1975, prévoyait déjà l'affectation en zone d'habitat.

Les requérants ont donc recueilli dans leur patrimoine un bien ayant une vocation à la bâtisse.

Cette affirmation est étayée par des éléments objectifs à savoir le projet de plan de secteur, la délivrance d'un permis de lotir nonobstant un arrêté de classement et l'affectation définitive au plan de secteur.

Le fait que le collège communal ait adopté un revirement est étranger aux requérants";

qu'ils soutiennent qu'en raison de l'interprétation donnée à l'article 230, § 3, du CWATUPE, ils ne peuvent obtenir une indemnisation légale alors que leur patrimoine subit une perte considérable; qu'ils affirment que le préjudice leur est donc personnel; que, selon eux, le dommage est particulièrement exceptionnel pour la première requérante qui aurait "acquis" le terrain avec son époux - agriculteur en 1964; qu'ils affirment devoir faire face à une mesure d'intérêt général qui implique un déséquilibre devant les charges publiques au détriment d'eux seuls;

que, quant au montant demandé, ils ajoutent que la seconde partie adverse ne produit aucun élément objectif qui pourrait contredire l'estimation réalisée par l'expert JOASSIN;

Considérant qu'en réplique au mémoire en réponse de la première partie adverse, les requérants objectent à la thèse défendue par celle-ci que ni l'absence de recours contre le refus de permis de lotir, qui n'est pas considéré comme illégal, ni l'absence d'exécution du permis de lotir, droit absolu dans leur chef, n'ont rompu le lien de causalité entre le dommage et le fait de l'autorité administrative; qu'ils estiment que leur dommage est certain, spécial et grave; qu'ils allèguent que la première partie adverse ne produit aucun élément objectif qui pourrait contredire l'estimation réalisée par l'expert JOASSIN;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants estiment que l'exigence que pose l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a trait à la question de l'imputabilité et que "la question de l'imputabilité est liée à l'exigence de causalité mais n'est pas la causalité";

qu'ils soutiennent que "régler la question de l'imputabilité précède la question, juridiquement distincte, de savoir si cet acte ou ce fait a pu produire le dommage (question de causalité); qu'ils font valoir que, dans le droit de la responsabilité sans faute, seule est en jeu la question de l'imputabilité" et que "dès le moment où cette imputabilité est prouvée, le droit à l'indemnisation est ouvert pour autant que toutes les autres conditions soient réunies"; qu'ils estiment qu'"en l'espèce, s'il est reconnu que c'est la décision de classement qui est à l'origine du dommage, il est ainsi démontré que l'acte-condition qu'est la décision de classement constitue un acte

positif qui peut être rattaché à l'autorité administrative en tant qu'auteur"; qu'ils soutiennent que l'article 11 précité n'exige pas une imputabilité exclusive à l'autorité administrative; qu'ils affirment que, d'ailleurs, le comportement de la victime qui a contribué à la production du dommage n'empêche pas l'indemnisation pour dommage exceptionnel au sens de l'article 11 précité, comme l'enseigne la jurisprudence du Conseil d'Etat; qu'ils rappellent que, selon la disposition susvisée, le Conseil d'Etat se prononce en équité mais aussi en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé; que, selon eux, d'une part, "ce n'est que quand le dommage est exclusivement imputable au propre fait de la victime que l'on pourrait envisager d'exclure l'indemnisation", la condition d'imputabilité n'étant pas remplie dans une telle hypothèse; qu'ils précisent, d'autre part, que, pour autant que ce dommage soit bien imputable à un acte d'une autorité administrative, l'équité et la prise en compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé permettent une indemnisation si le comportement de la victime ne peut pas faire l'objet de reproches; qu'ils observent qu'en l'espèce, certes, le permis de lotir du 11 octobre 1981 n'a pas été mis en œuvre par son bénéficiaire, sans que les requérants, ayants droit de celui-ci, ne puissent l'expliquer, mais que "la notion d'équité s'oppose à ce que l'on reproche l'absence de mise en œuvre d'un permis de lotir alors que cela découle d'un droit subjectif"; qu'ils ajoutent que les abstentions reprochées aux requérants en leur qualité d'ayants droit de Joseph-Désiré JORSSSEN, ont "permis à la collectivité, à l'intérêt général de profiter d'un patrimoine archéologique et historique exceptionnel"; qu'ils écrivent que "ce sont ces circonstances d'intérêt public et privé, conjuguées au principe d'équité qui doivent permettre une indemnisation au motif que le dommage est imputable à un acte d'une autorité administrative et ce, même si la victime du dommage a contribué à la production de celui-ci sans que cela ne puisse pour autant lui être raisonnablement reproché"; qu'ils concluent que, si l'on doit appliquer l'article 11, précité, lu isolément ou en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que le principe général de droit de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, "l'accent doit être mis sur l'existence de charges publiques dans l'intérêt de la collectivité plutôt que sur le comportement, relevant plutôt d'un épiphénomène, de la victime du dommage" et qu'"en l'espèce, dès le moment où l'intérêt collectif et les charges corrélatives pour le particulier sont reconnues, il n'y a pas de raison valable pour refuser le principe d'une indemnisation";

qu'à titre subsidiaire, ils estiment que, "si l'on doit raisonner en termes de lien de causalité, il y a lieu alors d'appliquer le principe de la théorie de l'équivalence des conditions"; que, dès lors, selon eux, à supposer même que l'on retienne le comportement de la victime et le fait de la loi comme causes du dommage, "il n'empêche que la décision de classement constitue en elle-même une autre cause du

dommage et mérite dès lors d'être retenue pour engendrer le droit à l'indemnisation"; qu'ils ajoutent que s'il y a lieu de tenir compte de plusieurs causes, "la question doit se régler en une réduction du montant du dommage demandé mais pas en une exclusion de celui-ci"; qu'ils estiment que, "dans ce cadre, si le comportement de feu Joseph-Désiré JORSSEN a peut-être contribué à la production du dommage par le fait de ne pas avoir mis en œuvre ou tenté de mettre en œuvre le permis de lotir et par le fait de ne pas avoir introduit de demande d'indemnisation si le projet avait été bloqué au niveau de la police de la protection du patrimoine", il ne peut être reproché le fait d'avoir exercé un droit subjectif, celui de ne pas mettre en œuvre le permis de lotir; que, par ailleurs, ils estiment que les indemniser dans le cadre de l'article 11, précité, aboutit au même effet que si feu Joseph-Désiré JORSSEN avait obtenu cette indemnisation trente ans auparavant;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse demande sa mise hors cause, dès lors que les requérants [et le rapport] reconnaissent que la cause du dommage est à rechercher dans la décision de classement; qu'elle rappelle qu'au surplus, dans ce cas, la réparation du préjudice invoqué est prévue par un texte de loi et était possible par le biais de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites; qu'elle observe que feu M. JORSSEN n'a jamais sollicité l'autorisation distincte qui était requise en vertu de l'article 6 de la loi du 7 août 1931 et que s'il l'avait sollicitée et qu'elle lui avait été refusée, une réparation légale était possible; qu'elle estime que l'équité et la présente procédure n'ont pas pour objectifs ni effets de permettre a posteriori l'indemnisation d'un préjudice qui pouvait l'être mais dont les actions nécessaires n'ont pas été introduites, et ce, sans aucune justification raisonnable;

Considérant que l'article 11, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

" Dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux administratif se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative";

Considérant qu'en invitant la section du contentieux administratif à tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé pour se prononcer sur l'indemnisation du dommage exceptionnel "causé" par une autorité administrative, la disposition implique que l'on tienne compte de tous les facteurs qui ont contribué à causer le dommage;

Considérant qu'il résulte de cette disposition que le dommage doit avoir été causé directement et principalement par une autorité administrative; qu'ainsi, il faut, en principe, que le dommage ait été causé directement par l'autorité administrative, ce qui exclut la réparation du préjudice issu directement de la loi ou celle du préjudice imputable au seul fait du requérant; qu'à cette dernière hypothèse, il y a lieu d'assimiler celle où le préjudice résulte du fait de la personne dont les requérants sont les ayants droit;

Considérant, dès lors, qu'il convient en premier lieu de s'interroger en l'espèce sur l'existence et l'identification d'un dommage causé par une autorité administrative; qu'il y aura lieu également de s'interroger sur la solution à adopter lorsque le dommage résulte à la fois du fait d'une autorité administrative, du fait des requérants ou de celui dont ils ont recueilli la succession et de la loi;

Considérant que ce dommage ne résulte pas exclusivement, ni même principalement, en l'espèce du refus du permis de lotir décidé le 27 mai 2006; qu'en effet, les requérants n'ont pas formé devant le Gouvernement wallon un recours administratif contre ce refus, se privant ainsi de la possibilité de faire disparaître ce dommage en cas de réformation de la décision du collège communal; que la circonstance que les requérants ne considèrent pas que le refus est illégal, n'y change rien puisque le recours administratif transfère à l'autorité compétente le pouvoir de se prononcer également sur l'opportunité du projet de lotissement;

Considérant, toutefois, que le classement comme site des abords du tumulus rendait de facto très problématique l'octroi d'un permis de lotir pour le projet des requérants; qu'il n'est, en effet, pas contesté que le lotissement projeté portait sur une partie substantielle, sinon la totalité, de la partie non monumentale du site classé notamment en raison de sa valeur historique, pour y construire sept habitations isolées sur sept lots entourant le tumulus; que, si l'arrêté de classement réserve la possibilité d'une autorisation pour des travaux de construction, une telle autorisation ne pourrait être légalement donnée que si les travaux sont compatibles avec la conservation du site, ce qui ne paraît pas être le cas du lotissement quasi-total d'un site à protéger pour sa valeur historique; que les requérants ne critiquent d'ailleurs pas l'appréciation portée par la commission royale des monuments, sites et fouilles selon laquelle "toute construction dans le périmètre ne pourrait que dévaloriser le site et altérer gravement sa lisibilité" et "morceler cet ensemble très rare et conservé tel quel, ne peut donc en aucun cas être envisagé"; que, de même, le collège communal exprima, sans être contredit, l'avis que "le projet de constructions de maisons et jardins détruirait inexorablement et de manière irréversible les vestiges des fossés d'enceinte, rempart et élévation de terre de l'ancienne basse-cour, témoins remarquables des IX et X^{èmes} siècles et entraînerait par là, la perte

certaine d'un patrimoine historique très important" (préambule de la délibération du 27 mars 2006);

Considérant que, depuis le décret du 18 juillet 1991 relatif aux monuments, aux sites et aux fouilles, qui a remplacé l'autorisation patrimoniale séparée par une autorisation contenue dans le permis d'urbanisme, celui-ci ne peut être délivré que si le projet n'est pas de nature à compromettre effectivement la préservation du site, c'est-à-dire s'il est compatible avec les valeurs qui sont à la base du classement; que le même raisonnement vaut pour le permis de lotir;

Considérant que le permis de lotir pouvait d'autant moins être délivré que, comme l'observe à juste titre la seconde partie adverse, il n'est pas établi que, conformément aux articles 109 et 506 du CWATUPE, la demande ait été accompagnée d'un certificat de patrimoine; que l'absence de ce certificat est constatée dans l'avis de la C.R.M.S.F. reproduit dans la décision du 27 mars 2006, refusant le permis de lotir;

Considérant, par ailleurs, qu'on ne peut pas se fonder sur le permis de lotir délivré le 11 octobre 1981 à Désiré JORSSEN pour affirmer qu'un permis de lotir pourrait encore être délivré puisque ce permis a été délivré avant l'entrée en vigueur du décret du 18 juillet 1991 précité, à une époque où les préoccupations propres à la police des monuments et des sites étaient prises en charge non par la police de l'urbanisme mais par une autorisation distincte ressortissant à la matière de la protection du patrimoine culturel immobilier; qu'il n'y a dès lors pas lieu de retenir l'existence d'un revirement d'attitude à proprement parler ensuite du refus de permis de lotir en 2006;

Considérant que la cause du dommage est donc à rechercher dans le classement du site qui lui-même a fait, in casu, obstacle à son lotissement;

Considérant que le classement du site a été décidé par un arrêté royal du 16 octobre 1975, alors que le projet de plan de secteur adopté par un arrêté ministériel du 11 juillet 1975 venait de situer la parcelle dans une zone d'habitat à caractère rural; que le propriétaire pouvait ainsi légitimement entretenir à partir de ce moment l'espoir de pouvoir construire des habitations à cet endroit; que le classement a donc été de nature à apporter une restriction aux droits du propriétaire, préjudiciable à celui-ci, au sens de l'article 7 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites;

Considérant qu'après avoir obtenu un permis de lotir le 11 octobre 1981, le propriétaire n'a cependant jamais concrétisé ni mis en œuvre son projet; qu'il s'est en effet abstenu de demander un permis de bâtir ainsi que l'autorisation distincte qui était requise en vertu de l'article 6 de la loi du 7 août 1931 et de l'article 2 du dispositif de l'arrêté de classement; qu'à défaut de vente ou de location des lots dans le délai de cinq ans, le permis de lotir s'est trouvé périmé;

Considérant que si ces autorisations avaient été demandées et obtenues - à supposer qu'elles eussent pu l'être -, le terrain aurait pu être bâti et le dommage dont les requérants se plaignent actuellement, n'aurait pas vu le jour; que la circonstance que le choix du propriétaire de ne pas mettre en œuvre son permis de lotir corresponde à un "droit absolu" et ne constitue pas une faute, n'oblitére pas le fait que ce choix est à l'origine du dommage;

Considérant que, si, par contre, l'autorisation patrimoniale lui avait été refusée, Désiré JORSSEN aurait pu introduire une action en réparation sur la base de l'article 7 de la loi du 7 août 1931, précitée, dans les deux années à compter du jour où le gouvernement aurait donné naissance au préjudice en notifiant aux intéressés son refus d'autoriser un acte que ceux-ci voulaient exercer sur le bien grevé de servitude; que le délai de deux ans est prescrit à peine de déchéance;

Considérant que, depuis l'entrée en vigueur de l'article 26 du décret du conseil de la Communauté française du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française, il n'y a désormais pas lieu à indemnité lorsque le propriétaire a acquis le bien alors qu'il était déjà classé; qu'une règle similaire se retrouvera dans l'article 371 de l'ancien CWATUP et ensuite dans l'article 230 du CWATUPE;

Considérant que, telle qu'elle a été interprétée par la cour d'appel de Liège (arrêt du 7 octobre 2008) et par la Cour de cassation (arrêt du 31 mai 2010), cette règle empêche dorénavant les requérants qui ont acquis la propriété au décès du propriétaire le 31 mars 1999, de prétendre à l'indemnisation; qu'il n'est pas établi, sur le vu des pièces communiquées au Conseil d'Etat, que la première requérante aurait acquis la propriété de la parcelle litigieuse avant le décès de son époux; que la circonstance que l'achat du terrain fut financé en 1964 avec des fonds provenant de la vente de biens appartenant à la première requérante ne permet pas de fonder une autre solution; qu'il s'agit en effet aussi d'un choix fait à l'époque par le propriétaire et son épouse de ne pas rémunérer cet apport de fonds par une part attribuée dans la propriété des biens achetés à l'époque;

Considérant, par conséquent, que le dommage dont les requérants se plaignent en raison du classement qui les empêche de lotir le site et appauvrit sans contrepartie leur patrimoine, n'est pas uniquement causé par une autorité administrative, mais aussi par le choix fait par feu D. JORSSEN de s'abstenir de concrétiser - ou de tenter de concrétiser - son projet de lotissement, et donc de demander une indemnité en cas d'échec; qu'à cela s'ajoute le fait postérieur du législateur qui a exclu l'indemnisation pour ceux qui acquièrent le bien après le classement, la loi ne laissant aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans son application;

Considérant que la modification législative et le fait personnel du propriétaire ont ainsi, en l'espèce, rompu le lien de causalité entre l'acte de l'autorité administrative (le classement) et le dommage (perte sans contrepartie de la possibilité de lotir);

Considérant, par ailleurs, qu'il n'est pas possible de retenir une éventuelle cause d'atténuation de la rigueur du lien de causalité;

qu'en effet, en premier lieu, il y a lieu de tenir compte du temps qui a séparé le classement décidé le 16 octobre 1975, d'une part, et la première réclamation d'une indemnité devant les tribunaux judiciaires le 2 mai 2006, d'autre part; que, même si l'introduction d'une requête en indemnité auprès de l'autorité administrative n'est pas soumise à un délai de prescription, l'écoulement du temps peut en effet aboutir à distendre le lien de causalité entre le dommage et l'acte de l'autorité administrative, en particulier lorsque d'autres facteurs en profitent pour s'interposer; que, par ailleurs, à défaut de mise en œuvre, le permis de lotir de 1981 s'est trouvé périmé au bout de cinq années; qu'il y a lieu d'observer que les requérants ne fournissent aucune explication à propos des raisons qui ont provoqué l'abandon du projet de lotissement en 1981; qu'ils n'invoquent aucune raison légitime justifiant l'absence de mise en œuvre du projet; qu'au demeurant, s'il est exact que l'inaction de D. JORSSEN a permis à la collectivité et à l'intérêt général de profiter d'un patrimoine archéologique et historique exceptionnel et de le conserver intact, il n'est pas démontré ni affirmé que tel était le but visé par le propriétaire qui s'est abstenu de mettre en œuvre son permis de lotir;

qu'en deuxième lieu, D. JORSSEN s'est non seulement abstenu de mettre en œuvre, sur le plan urbanistique, le permis de lotir qu'il avait obtenu le 11 octobre 1981 mais il n'apparaît pas des documents soumis au Conseil d'Etat qu'il aurait demandé que lui soit octroyée l'autorisation patrimoniale distincte qui était requise à l'époque; que les parties requérantes ne le prétendent d'ailleurs pas; qu'il n'a donc jamais pu

entretenir l'espérance que ses projets seraient compatibles avec la protection du site classé;

qu'en troisième lieu, au moment où ils ont acquis la propriété du bien par héritage, les requérants savaient qu'il était classé et donc protégé comme tel; qu'en outre, le bien a toujours été considéré comme une terre agricole; que, dans l'actif de la succession figurent ainsi une pâture et une terre vaine et vague, évaluées à 194.625 FB + 97.250 FB = 292.575 FB; que les requérants ont en réalité l'effet d'aubaine qu'a constitué le plan de secteur qui a repris ces terres en zone d'habitat à caractère rural, ce qui ne les prédisposait d'ailleurs pas nécessairement au lotissement puisque une telle zone comporte deux destinations principales, la résidence et l'agriculture; que le plan de secteur, adopté le 20 novembre 1981, rappelle d'ailleurs lui-même qu'il s'agit d'un site classé;

Considérant qu'il en résulte que le classement n'est pas la cause directe et principale du dommage actuellement allégué par les requérants;

Considérant que la requête en indemnité ne peut en conséquence pas être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en indemnité est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
vingt janvier deux mille seize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.