

Numéro du rôle : 2445
Arrêt n° 95/2003 du 2 juillet 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (aménagement du territoire), posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 mai 2002 en cause de M. Van Noten et A. Simkens contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 mai 2002, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 46 du décret du 19 décembre 1998 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 2 du Code civil et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la C.E.D.H., en ce que, du fait de l'effet rétroactif des dispositions des articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 sur les demandes d'indemnisation déjà pendantes pour lesquelles il n'existe pas encore de décision passée en force de chose jugée, il crée une discrimination entre, d'une part, le citoyen ayant un bien en Région flamande qui pouvait bénéficier avant l'entrée en vigueur du décret du 19 décembre 1998 - par exemple au cours de la période 1980-1995 - du pouvoir juridictionnel du juge ordinaire de contrôler l'arrêté royal du 24 octobre 1978 portant exécution de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, au regard de la loi du 29 mars 1962 et, d'autre part, un citoyen, propriétaire d'un bien immobilier en Région flamande, qui au cours de la même période (en l'occurrence le 5 mai 1998) introduit également une demande d'indemnisation des dommages résultant de la planification mais qui, au motif que la procédure qu'il a engagée dure trop longtemps, ne peut plus bénéficier, par suite du décret du 19 décembre 1998, du pouvoir de contrôle du juge ordinaire et doit subir la réglementation beaucoup plus sévère du décret précité ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Van Noten et A. Simkens, demeurant à 2950 Kapellen, Ruyseveldlei 7;
- le Gouvernement flamand;
- le Gouvernement wallon.

Des mémoires en réponse ont été introduits par M. Van Noten et A. Simkens et par le Gouvernement wallon.

A l'audience publique du 19 mars 2003 :

- ont comparu :
 - . Me P. Van der Straten *loco* Me P. Buyckx, avocats au barreau d'Anvers, pour M. Van Noten et A. Simkens;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me F. Guérenne, avocat au barreau de Nivelles, *loco* Me F. Haumont, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 9 avril 2003, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a rouvert les débats et a fixé l'audience au 29 avril 2003.

A l'audience publique du 29 avril 2003 :

- ont comparu :

. Me P. Van der Straten *loco* Me P. Buyckx, avocats au barreau d'Anvers, pour M. Van Noten et A. Simkens;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

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

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 5 mai 1988, M. Van Noten et A. Simkens citèrent l'Etat belge et la Région flamande à comparaître devant le Tribunal de première instance d'Anvers en paiement d'une indemnité, pour le dommage subi par les demandeurs à cause du classement de leur terrain loti en zone de parc au plan de secteur d'Anvers.

Par jugement du 14 mai 1990, l'action intentée contre l'Etat belge fut déclarée non recevable. La demande visant la Région flamande fut déclarée non fondée, parce que les biens des demandeurs avaient toujours été considérés comme zone de parc résidentiel ou zone de parc (article 37 de la loi organique de l'urbanisme).

Après qu'un arrêt de la Cour de cassation du 26 février 1998 eut cassé les arrêts de la Cour d'appel d'Anvers rendus en appel du jugement précité du 14 mai 1990, la Cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt interlocutoire du 15 janvier 2001, déclara l'action de M. Van Noten et A. Simkens non fondée, en tant qu'elle était basée sur l'adoption irrégulière ou fautive de l'arrêté royal du 3 octobre 1979 fixant le plan de secteur d'Anvers. Dans le même arrêt interlocutoire, il était constaté d'office par la Cour d'appel « que les parties n'avaient développé que très tard et pas toujours suffisamment clairement les arguments relatifs à l'application [...] des articles 25, 35 et 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qu'il y avait lieu de se demander sur ce point si une bonne administration de la justice n'exigeait pas que l'autorité, contrainte à cela par les propriétaires - par exemple par une lettre recommandée restant à envoyer -, arrêtât sa conduite concernant l'expropriation effective, l'abandon de l'expropriation ou le paiement d'une indemnité pour les dommages résultant du plan »; la Cour ordonna par conséquent la réouverture des débats.

Par lettre recommandée du 7 février 2001, M. Van Noten et A. Simkens, faisant référence à l'arrêt précité du 15 janvier 2001, prièrent le ministre flamand de l'Aménagement du territoire d'arrêter son point de vue à ce sujet. Plus d'un an après l'envoi de cette lettre, il apparut que l'autorité n'avait pas encore pris de décision concernant une éventuelle expropriation.

Dans l'arrêt du 14 mai 2002, le juge *a quo* observe que, sous l'empire de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et à l'issue de la modification législative du 22 décembre 1977, les modalités d'exécution de l'article 37 précité ont été fixées par l'arrêté royal du 24 octobre 1978. Il fait ensuite référence aux problèmes qui ont surgi concernant la légalité de l'arrêté royal susdit du 24 octobre 1978 et renvoie en particulier à l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998. Le juge *a quo* rappelle que les dispositions de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme ont été reprises presque textuellement dans l'article 35 du décret du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire et que ce dernier article a été modifié, « immédiatement à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998, à titre de validation législative », par les articles 42 à 46 du décret du 19 décembre 1998. Il constate que l'article 46 de ce décret rend les nouvelles dispositions applicables aux litiges pendants, de sorte que le juge, pour déterminer l'indemnité due pour les dommages résultant du plan, définie à l'article 37 de la loi sur l'urbanisme et à l'article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire, est à nouveau obligé de prendre en considération le montant qui a servi de base pour la perception des droits d'enregistrement, lors de l'acquisition du bien. M. Van Noten et A. Simkens soutiennent devant le juge *a quo* que l'article 46 précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le juge *a quo* constate que la Cour d'arbitrage a déjà statué sur l'article 46 précité dans l'arrêt n° 28/2000 mais qu'en l'espèce, l'éventuelle violation du principe d'égalité et de non-discrimination est envisagée sous un autre angle.

Le juge *a quo* suspend dès lors la décision relative à l'indemnité revenant aux conjoints précités en vertu de l'article 37 de la loi sur l'urbanisme et de l'article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage se soit prononcée sur la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position de M. Van Noten et A. Simkens

A.1. Les appelants devant le juge *a quo* observent tout d'abord que les arrêts n°s 28/2000 et 86/2000 n'apportent pas de réponse à la question préjudicielle posée en l'espèce.

Ils retracent ensuite dans le détail la genèse de la disposition en cause. Ils renvoient à cet égard notamment aux arrêts de la Cour de cassation du 1er octobre 1992, du 22 janvier 1993 et du 18 juin 1998 statuant sur les dispositions de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » et aux travaux préparatoires de la disposition en cause.

A.2. Les appelants devant le juge *a quo* soutiennent que la disposition en cause doit être considérée comme une « régularisation décrétole ». Faisant référence notamment à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (arrêts n°s 3/98, 49/98, 17/2000 et 36/2000) et de la Cour européenne des droits de l'homme, ils examinent le problème de la validité de la rétroactivité conférée aux normes juridiques. Ils observent que la rétroactivité des normes législatives n'est pas interdite de façon générale mais que, dans certains cas, des normes supérieures interdisent la rétroactivité. C'est notamment le cas, selon eux, lorsque, comme en l'espèce, il est porté atteinte au droit de propriété ou lorsqu'il s'agit d'une intervention illicite dans des litiges pendants.

Ils soulignent que la façon d'agir de la Région flamande ici mise en cause est analogue à l'intervention du législateur fédéral dans l'affaire dite « du pilotage des bâtiments de mer » (Cour d'arbitrage, n°s 25/90 et 36/90;

Cour européenne des droits de l'homme, 20 novembre 1995; Cour de cassation, 16 mai 1998). Ils rappellent que la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que l'ingérence du législateur dans une procédure judiciaire ne pouvait être admise lorsqu'elle avait pour but d'influencer l'issue d'un litige dans une cause à laquelle l'Etat est lui-même partie.

A.3. Les appelants devant le juge *a quo* déclarent que la réglementation en cause revient à organiser deux régimes différents pour des situations identiques. Selon eux, l'application de l'un ou de l'autre régime dépend exclusivement de la promptitude des parties ou des juridictions à trancher le litige. Par conséquent, estiment-ils, la catégorie de citoyens auxquels s'appliquent les nouvelles dispositions décrétales est traitée inégalement par rapport à la catégorie des citoyens qui bénéficient des garanties juridictionnelles. En instaurant une disposition normative avec effet rétroactif, à cause de l'existence d'une décision juridictionnelle qui ne le satisfait pas, le législateur décretaal s'immisce directement dans l'exercice du pouvoir judiciaire et méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs. Une telle différence de traitement est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination lorsqu'elle ne peut être objectivement et raisonnablement justifiée.

A.4. Selon ces parties, le législateur décretaal doit démontrer que le nouveau régime est justifié par des circonstances particulières et exceptionnelles, et cela d'autant plus que la Région flamande est elle-même une partie directement intéressée. Elles estiment que les éléments avancés dans les travaux préparatoires ne suffisent pas à justifier raisonnablement et objectivement la réglementation en cause.

S'agissant des « importantes implications financières » invoquées - manifestement l'argument déterminant -, ces parties observent que l'incidence budgétaire de la nouvelle réglementation n'a jamais été évaluée et qu'il n'a été tenu compte en aucune manière de l'article 37, 7°, de la loi organique de l'urbanisme, qui prévoit qu'il peut être satisfait à l'obligation d'indemnisation en revoyant ledit plan d'aménagement dans le but de rendre au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan.

En ce qui concerne le souci de la sécurité juridique invoqué par le ministre flamand compétent, les parties disent ne pas apercevoir en quoi l'arrêt précité de la Cour de cassation du 18 juin 1998 aurait créé un vide juridique ou aurait abouti à une insécurité juridique. Au contraire, selon elles, cet arrêt a mis fin à l'insécurité juridique concernant la validité de l'arrêté royal précité du 24 octobre 1978. Elles se demandent en outre à quels jugements le ministre flamand compétent se réfère pour prétendre qu'il existerait des décisions juridictionnelles contradictoires concernant la légalité de cet arrêté royal.

Quant à « la continuité du régime des dommages résultant du plan » à laquelle le ministre flamand compétent fait référence et à « l'inégalité juridique » que l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998 aurait créée entre les demandeurs dans les litiges clôturés et les demandeurs dans les litiges pendants, les appelants devant le juge *a quo* observent que la Cour de cassation n'a pas développé un point de vue autre ou neuf mais qu'elle a toujours soutenu la thèse de l'illégalité de l'arrêté royal précité du 24 octobre 1978. Même dans l'hypothèse où la Cour de cassation aurait modifié son point de vue, cela ne pourrait justifier, selon ces parties, une intervention drastique du législateur décretaal dans les litiges pendants.

S'agissant de l'existence « d'un certain nombre d'injustices », provenant de ce que les déclarations de succession sur la base desquelles, suite à une estimation basse, des droits de succession importants ont été éludés dans le passé, ne doivent plus être produites, de telle sorte que les mêmes personnes sont récompensées une deuxième fois lorsqu'elles ne doivent plus produire cette déclaration, les appelants devant le juge *a quo* affirment que la déclaration en matière de droits de succession constitue bien un élément important dans la détermination de la valeur du bien. En outre, cette déclaration est contrôlée par le fisc; dans l'hypothèse où de tels droits sont éludés, l'administration fiscale doit intervenir.

A.5. Dans l'hypothèse où la Région flamande démontrerait que les lourdes implications financières qui résulteraient de l'application de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme rendraient la réglementation en cause nécessaire d'un point de vue budgétaire, se poserait alors, selon ces parties, la question de la compatibilité de ces règles avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon cette disposition, une atteinte à la propriété n'est justifiée que pour autant qu'il existe un équilibre équitable entre l'intérêt général et le droit de propriété de l'intéressé. Si cet équilibre est rompu, la partie lésée peut prétendre à une indemnité. Si, en l'espèce, une indemnité minimale ou nulle était accordée suite

aux restrictions de propriété découlant d'un plan d'aménagement, l'article 1er du Premier Protocole additionnel serait violé, estiment les appelants devant le juge *a quo*, étant donné que le droit de propriété est affecté par une mesure disproportionnée et discriminatoire.

A.6. Dans leur mémoire en réponse, les appelants devant le juge *a quo* observent que, compte tenu du mémoire du Gouvernement flamand, la question se pose de savoir si les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 sont également soumis au contrôle de la Cour. Ces parties rappellent que la question préjudicielle ne porte que sur l'article 46 de ce décret.

Elles rejettent le point de vue du Gouvernement flamand, formulé dans son mémoire, selon lequel les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 constitueraient des dispositions purement interprétatives. Ce point de vue est, selon elles, contraire aux travaux préparatoires du décret, à l'interprétation donnée par la Cour de cassation et formulée dans l'arrêt du 18 juin 1998, à l'arrêt de renvoi, selon lequel les articles 42 à 46 précités constituent « une validation législative » et à l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel il s'agirait en l'espèce d'une « régularisation décrétable ». Ce point de vue, disent ces parties, ne trouve pas non plus de fondement dans le texte même du décret en cause et n'a manifestement pas non plus été suivi dans l'arrêt n° 28/2000.

Position du Gouvernement flamand

A.7. Le Gouvernement flamand retrace tout d'abord la genèse de la disposition en cause. Il se réfère lui aussi aux arrêts de la Cour de cassation du 1er octobre 1992, du 22 janvier 1993 et du 18 juin 1998.

Le Gouvernement flamand affirme que le point de vue de la section de législation du Conseil d'Etat, selon lequel la disposition en cause contiendrait une « sorte de régularisation décrétable », ne tient pas. Dans cette interprétation, il est en effet perdu de vue que le contenu de la règle décrétable n'est pas neuf mais constitue seulement une reprise de dispositions réglementaires qui existaient depuis fort longtemps. Il n'est par conséquent pas question, en l'espèce, de rendre légitime ce qui ne l'était pas, dès lors que l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998 ne vaut pas *erga omnes*, mais seulement *inter partes*. Enfin, la réglementation décrétable n'est pas applicable à des affaires définitivement tranchées.

Dans l'hypothèse où la disposition en cause contiendrait une « régularisation », le Gouvernement flamand estime que c'est le cas de toute norme interprétative. C'est, en substance, la seule chose qui a eu lieu en l'espèce : donner par voie d'autorité et donc de manière contraignante, conformément à l'article 133 de la Constitution, une réponse à un problème d'interprétation qui a surgi. En vertu de l'article 7 du Code judiciaire, l'interprétation doit être appliquée dans toutes les causes non encore tranchées. Ce n'est dès lors qu'à titre surabondant que le législateur décrétable a tenté de justifier cette « régularisation » en tant que telle. Cela n'empêche pas, dit le Gouvernement flamand, que cette justification met bien en lumière, outre les conséquences financières, les deux objectifs de base de la disposition en cause, à savoir la sécurité juridique et l'égalité. Selon le Gouvernement flamand, la nouvelle réglementation ne fait que confirmer et préciser la réglementation existante, ce qui montre à nouveau qu'il s'agit de dispositions interprétatives.

A.8. Selon le Gouvernement flamand, les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 n'ont d'autre portée que de préciser, d'une part, que la notion de « valeur du bien au moment de l'acquisition » figurant à l'article 37, alinéa 2, de la loi sur l'urbanisme - et reprise dans l'article 35, alinéa 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire - désigne « la base sur laquelle les droits d'enregistrement ou de succession ont été perçus à l'occasion de l'acquisition du bien », et, d'autre part, que l'article 37, alinéas 2 et 4, de la loi sur l'urbanisme - devenu dans l'intervalle l'article 35, alinéas 2 et 4, du décret relatif à l'aménagement du territoire - constitue le fondement légal d'un arrêté d'exécution en ce sens, avec lequel les interprétations retenues par la Cour de cassation dans son arrêt du 18 juin 1998 étaient en contradiction. Cela signifie, selon le Gouvernement flamand, que les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 sont en fait des dispositions décrétables interprétatives de l'article 35 du décret du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire. Par conséquent, l'article 46 en cause n'est rien de plus qu'une confirmation de ce que prescrit l'article 7 du Code judiciaire.

Le Gouvernement flamand en déduit deux conséquences. En premier lieu, contrairement à ce que semble supposer le juge *a quo*, l'article 46 précité ne porte aucunement atteinte au « pouvoir juridictionnel du juge ordinaire de contrôler l'arrêté royal du 24 octobre 1978 portant exécution de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962, au regard de la loi du 29 mars 1962 », pas plus que cette disposition ne « valide » ou ne « régularise »

quelque irrégularité administrative. Le pouvoir juridictionnel du juge découle en effet directement de l'article 159 de la Constitution.

Ensuite, le traitement inégal évoqué dans la question préjudicielle est en fait la différence de traitement qui découle déjà de l'article 7 du Code judiciaire. Il n'est cependant fait d'exception dans aucun des deux cas, dit le Gouvernement flamand, en faveur de ceux auxquels la disposition interprétative s'applique effectivement - en l'espèce, les parties devant le juge *a quo* -, mais en faveur de ceux à l'égard desquels la disposition interprétée a autrefois été appliquée autrement - et à tort, selon le législateur - par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée. Cette dernière différence de traitement se justifie bien sûr par l'autorité de la chose jugée, qui empêche de revenir sur les décisions judiciaires lorsque celles-ci ne sont plus susceptibles d'aucune voie de recours.

Le Gouvernement flamand indique encore que le problème qui est ici posé a déjà fait l'objet d'un recours en annulation (arrêt n° 28/2000).

Il conclut que l'application des articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 aux litiges pendants se justifie par l'égalité de traitement et la sécurité juridique de tous les intéressés, une exception ne pouvant être accordée que pour ceux qui, dans l'intervalle, auraient fait l'objet d'une décision de justice coulée en force de chose jugée.

Position du Gouvernement wallon

A.9. Selon le Gouvernement wallon, les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 visent seulement à garantir la sécurité juridique. Le législateur décrétoal a donc précisé les critères d'indemnisation afin d'éviter l'attribution d'indemnités excessives et d'arriver à une uniformisation du calcul des indemnités. Partant, il a voulu traiter de manière identique des situations identiques.

L'article 46 en cause se borne quant à lui, selon le Gouvernement wallon, à déclarer les articles 42 à 45 précités applicables aux litiges en cours. Le Gouvernement wallon estime que le législateur décrétoal qui est compétent pour régler l'ensemble de la matière des plans d'aménagement, en ce compris le régime d'indemnisation propre à cette matière, peut également fixer l'entrée en vigueur de ces règles (arrêt n° 28/2000).

A.10. Selon le Gouvernement wallon, ce n'est pas la rétroactivité du décret qui est critiquée mais seulement la circonstance que le décret établirait une distinction entre, d'une part, les personnes qui, dans une contestation portant sur un dommage dû aux plans, peuvent se prévaloir d'une décision passée en force de chose jugée et, d'autre part, celles dont les actions n'ont pas encore été tranchées définitivement. Le Gouvernement wallon estime qu'une telle distinction n'implique pas en soi une violation du principe d'égalité et de non-discrimination (arrêt n° 25/90). Il ne pourrait y avoir de violation que si la distinction opérée n'était ni objective ni raisonnable. Ce n'est pas le cas en l'espèce dès lors que les dispositions en cause font une distinction justifiée entre les litiges définitivement tranchés et les litiges en cours.

A.11. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon indique que la disposition en cause n'a aucun effet rétroactif « direct », étant donné qu'elle est applicable dès son entrée en vigueur. Il s'ensuit qu'on ne peut s'appuyer en l'espèce sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à laquelle les appelants devant le juge *a quo* font référence, et en particulier sur l'arrêt du 20 novembre 1995 sur le pilotage des bâtiments de mer. S'agissant de l'effet rétroactif « indirect » de l'article 46 en cause, le Gouvernement wallon soutient que cette disposition ne tend nullement à mettre un terme aux litiges dans lesquels la Région flamande est partie. Le Gouvernement wallon rappelle enfin que tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour d'arbitrage ont considéré que le législateur ne peut être empêché de réglementer lorsqu'il le fait pour d'impérieux motifs d'intérêt général. C'est incontestablement le cas en l'espèce, selon le Gouvernement wallon, dès lors que la sécurité juridique devait être garantie, suite aux arrêts précités de la Cour de cassation de 1992 et 1998.

- B -

B.1. L'article 46 en cause du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 clôt le chapitre IX - intitulé « Aménagement du territoire » - du décret en précisant son champ d'application.

Ce chapitre modifie les articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996. L'article 35 prévoit qu'une indemnité est due lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan définitif met fin à l'usage auquel un bien était originairement affecté ou normalement destiné. L'article 36 dispose que ces demandes d'indemnité sont adressées aux tribunaux de première instance; il règle les possibilités de recours ainsi que la prescription qui leur est applicable.

B.2. L'article 42 du décret du 19 décembre 1998 complète comme suit l'article 35, alinéa 2, du décret coordonné :

« La valeur du bien au moment de l'acquisition est réputée correspondre au montant ayant servi d'assise pour la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de la perception précitée, à la valeur marchande du bien en pleine propriété, au jour de l'acquisition. La valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation est réputée correspondre :

1° en cas de mutation du bien, au montant ayant servi d'assise pour la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de la perception précitée, à la valeur marchande du bien en pleine propriété au jour de l'acquisition, le montant minimum étant égal à la valeur convenue;

2° en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou de délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif, à la valeur marchande à cette date. »

L'article 43 du décret du 19 décembre 1998 ajoute un nouvel alinéa au même article 35; cet alinéa actualise, en l'indexant, la valeur d'acquisition du bien et la majeure des frais d'acquisition et des dépenses supportées, pour le bien, par le bénéficiaire de l'indemnité. Les articles 44 et 45 opèrent des mises en concordance de textes.

B.3. Il apparaît des travaux préparatoires du chapitre IX - articles 42 à 46 - du décret en cause que son adoption visait en particulier à rétablir la sécurité juridique et l'égalité entre justiciables, lesquelles, selon le législateur décrétoal, auraient été compromises par un arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998. En effet, cet arrêt avait constaté la non-conformité de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » à l'article 37, alinéas 2 et 4, de la même loi organique de l'urbanisme, repris à l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996.

Le législateur décrétoal a entendu, d'une part, conférer un fondement décrétoal à des dispositions dont la légalité était contestée et, d'autre part, éviter de graves conséquences financières pour la Région flamande (*Doc.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, p. 13).

B.4. L'article 46 du décret du 19 décembre 1998 énonce :

« Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux poursuites en dommages-intérêts déjà engagées, mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un jugement passé en force de chose jugée. »

B.5. La question préjudicielle porte sur la différence de traitement qui est créée, par l'effet de l'article 46 du décret en cause, entre deux catégories de propriétaires d'un bien classé en zone de parc et qui ont introduit une demande d'indemnisation du préjudice que leur cause ce classement, avant l'entrée en vigueur du décret : d'une part, ceux qui, ayant obtenu une décision passée en force de chose jugée avant cette entrée en vigueur, ont pu contester en justice la légalité de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 contenant des règles d'évaluation de leur préjudice qu'ils estiment défavorables; d'autre part, ceux qui, n'ayant pas obtenu une décision passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur du décret, ne peuvent plus contester la légalité de ces règles puisqu'elles figurent désormais dans une norme législative qui, en vertu de l'article 46 du décret, est d'application immédiate.

B.6. Le législateur décrétoal, qui est compétent, en vertu de l'article 6, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour régler l'ensemble de la matière des plans d'aménagement, en ce compris un régime d'indemnisation qui est également propre à cette matière, peut également fixer l'entrée en vigueur de ce régime.

B.7. Pour répondre à la question préjudicielle, il convient seulement d'examiner si, en prenant pour critère de différenciation l'existence d'une décision passée en force de chose jugée, le législateur a établi une différence de traitement raisonnablement justifiée.

En dehors de cette hypothèse et contrairement à ce que donnent à penser les parties intervenantes, la Cour n'est pas interrogée sur la constitutionnalité de l'application immédiate des articles 42 à 45 précités aux affaires en cours.

B.8. Selon un principe fondamental de l'ordre juridique belge, les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours. En limitant l'application de dispositions décrétoales aux litiges pour lesquels il n'existe pas encore de décision passée en force de chose jugée, le législateur décrétoal a, en adoptant l'article 46 en cause, entendu respecter ce principe et n'a pas établi une distinction qui, considérée en soi, serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. Il n'appartient pas à la Cour d'examiner, comme l'y invitent les parties appelantes devant le juge *a quo*, si l'application des articles 42 et 43 du décret en cause peut aboutir à ce que, dans certains cas, les personnes dont le bien est classé en zone de parc n'obtiennent qu'une indemnité à ce point limitée que leur droit de propriété serait atteint dans sa substance même, en violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette question, qui excède celle qui est posée à la Cour, l'amènerait à contrôler directement les articles 42 et 43 du décret litigieux au regard de la disposition conventionnelle précitée, ce qui n'est pas de sa compétence.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne rend pas les articles 42 à 45 applicables aux demandes de dommages et intérêts ayant fait l'objet d'une décision de justice passée en force de chose jugée.

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 2 juillet 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts