

Numéros du rôle : 5078, 5095, 5096,  
5097, 5098, 5102 et 5103

Arrêt n° 188/2011  
du 15 décembre 2011

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article 55, 3°, du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative, introduits par André de Spoelberch et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 2011 et parvenue au greffe le 10 janvier 2011, un recours en annulation de l'article 55 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative (publié au *Moniteur belge* du 9 août 2010) a été introduit par André de Spoelberch, demeurant à 1840 Londerzeel, Drietorenstraat 41, Cécile Cornet d'Elzius, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue des Ombrages 21, Elisabeth Cornet d'Elzius, demeurant à 5361 Scy, rue Hector Montjoie 6, et André Cornet d'Elzius, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue des Ombrages 21.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 7 février 2011 et parvenues au greffe le 8 février 2011, quatre recours en annulation de l'article 55, 3°, du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010, précité, ont été introduits respectivement par la SA « Alpagy-Invest », la SA « Gap-Invest », la SA « Sparrenhof-Invest », ayant toutes trois leur siège social à 9052 Gand (Zwijnaarde), Klossestraat 12, Françoise de Buck van Overstraeten, demeurant à 1950 Kraainem, avenue des Chasseurs 11, Patricia Kervyn de Volkaersbeke, faisant élection de domicile à 2018 Anvers, Jan Van Rijswijcklaan 16, Alexandra Kervyn de Volkaersbeke, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Albert Lancaster 103, et Guillaume Kervyn de Volkaersbeke, demeurant à 8340 Moerkerke-Damme, Hoornstraat 1, par Thierry Storme, demeurant à 9880 Aalter, Schoonberg 15, Dominique Storme, demeurant à 9031 Tronchiennes, Wafelijzerhoeve 1, Brigitte Storme, demeurant à 9031 Tronchiennes, Varendrieskouter 199, et Alain Storme, faisant élection de domicile à 2018 Anvers, Jan Van Rijswijcklaan 16, par Denis Slachmuylders, demeurant à 2811 Malines (Hombeek), Mechelseweg 1, Gisela Slachmuylders, demeurant à 2800 Malines, Beekstraat 29, Jozef Slachmuylders, demeurant à 2811 Malines (Leest), Juniorslaan 16, et Carine Slachmuylders, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Grotstraat 3, et par Eddy Ceuppens et Marcelline Remue, demeurant à 2160 Wommelgem, Herentalsebaan 400.

c. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 9 février 2011 et parvenues au greffe le 10 février 2011, deux recours en annulation de l'article 55, 3°, du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010, précité, ont été introduits respectivement par Georges Cornet d'Elzius, demeurant à 4500 Huy, rue de la Tête Noire 34A, Paul Cornet d'Elzius, demeurant à 1040 Bruxelles, avenue Commandant Lothaire 67, Christine Cornet d'Elzius, demeurant à 5500 Furfooz (Dinant), Ferme de Sûre 78, François Cornet d'Elzius, demeurant à 1380 Ohain (Lasne), Chemin de la Brire 7, et la SPRL « Agro-Ecolo Brabant », dont le siège social est établi à 1040 Bruxelles, avenue Commandant Lothaire 67, et par Jan Pincket, demeurant à 1850 Grimbergen, Grimbergsesteenweg 16.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5078, 5095, 5096, 5097, 5098, 5102 et 5103 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 10 novembre 2011 :

- ont comparu :

. Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5078;

. Me S. Van Noten et Me T. Kloeck *loco* Me P. Flamey et Me G. Verhelst, avocats au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T.Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Toutes les parties requérantes se prévalent de leur qualité de propriétaires qui réclament une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, en raison d'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'une modification de l'affectation de leur bien immeuble sur les plans d'aménagement du territoire.

Elles déclarent avoir un intérêt à l'annulation de l'article 55 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative (ci-après : le décret du 16 juillet 2010), en ce qu'il limite l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale à la partie des terrains qui est située dans les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement.

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours dans l'affaire n° 5078, qui est dirigé contre l'ensemble de l'article 55 du décret du 16 juillet 2010, n'est recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre l'article 55, 3°, étant donné l'absence de griefs contre les 1° et 2° de cet article.

A.2.2. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand affirme qu'il peut être considéré que les parties requérantes acquiescent à cette exception, dès lors qu'elles n'y ont pas répondu.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient également que les recours sont partiellement irrecevables, en tant qu'ils ont été introduits par des personnes morales (les trois premières parties requérantes dans l'affaire n° 5095 et la cinquième partie requérante dans l'affaire n° 5102) qui n'ont pas fourni de copie de la décision

d'introduire un recours et dont la capacité d'ester en justice et la qualité ne peuvent être vérifiées, dès lors qu'elles ne produisent pas la publication de leurs statuts au *Moniteur belge*.

A.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5095 estiment que l'exception est purement dilatoire, dès lors que le recours est introduit par sept personnes et que sa recevabilité n'est pas contestée en ce qui concerne quatre d'entre elles.

A.3.3. Le Gouvernement flamand réplique que les parties requérantes qui sont des personnes morales ont négligé de soumettre la décision d'introduire le recours et n'ont pas fourni de copie de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge*.

A.4.1. Le Gouvernement flamand affirme encore qu'une erreur matérielle a été commise dans l'exposé de l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 5102 et a été reproduite dans l'exposé de l'intérêt de la partie requérante dans l'affaire n° 5103, de sorte qu'il ne peut être vérifié quel serait l'intérêt de cette dernière.

A.4.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5102 et 5103 répondent qu'un exposé distinct a été consacré à l'intérêt dans leurs requêtes et qu'elles ont introduit devant le tribunal des actions en réparation de dommages résultant de la planification.

A.4.3. Le Gouvernement flamand réplique que la partie requérante dans l'affaire n° 5102 néglige de préciser son intérêt et que son recours est irrecevable, faute d'intérêt.

#### *Quant au fond*

##### *Affaire n° 5078*

A.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 affirment, dans un premier moyen, que les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 84 et 133, sont violés, parce que la disposition attaquée est présentée comme une disposition interprétative, alors qu'il s'agit en réalité d'une disposition purement rétroactive, qui interfère dans des procédures pendantes.

Ni la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après : loi organique de l'urbanisme) ni les travaux préparatoires de celle-ci ne prévoient qu'un terrain entre seulement en ligne de compte, pour la détermination du dommage résultant de la planification, jusqu'à une profondeur de cinquante mètres à partir de l'alignement. La disposition attaquée ajoute une condition à l'octroi de l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale. Il s'agit donc d'une modification et non d'une interprétation.

Cette modification interfère rétroactivement dans des procédures pendantes, sans que ceci soit justifié par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général.

A.5.2. Dans un second moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 estiment qu'elles pouvaient compter sur une réparation intégrale des dommages résultant de la planification spatiale et qu'il est porté atteinte à leur droit d'action. La disposition attaquée crée également une inégalité entre les parties au procès et constitue en outre une ingérence dans le droit de propriété, sans qu'il soit satisfait aux conditions de l'article 1er du Protocole précité.

A.5.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 invoquent, dans un troisième moyen, la violation des règles répartitrices de compétence, et en particulier des articles 33, 39, 84, 133 et 134 de la Constitution, parce que les régions ne sont pas compétentes pour donner une interprétation authentique à leurs décrets et ordonnances.

*Affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098*

A.6.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 invoquent dans un premier moyen la violation des règles répartitrices de compétence, et en particulier des articles 38, 39 et 134 de la Constitution, de l'interdiction de réglementation rétroactive, garantie en particulier par l'article 190 de la Constitution, du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de l'interdiction d'ingérence dans la fonction judiciaire, inscrits tous deux au titre III de la Constitution et en particulier à l'article 40 de la Constitution, du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, du principe de la sécurité juridique, du droit de propriété, garanti entre autres par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, des principes d'impartialité et de *fair-play* en tant que principes de bonne législation, du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, chacune de ces dispositions étant considérée séparément et combinée avec les autres.

Dans une première branche de ce moyen, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 affirment que le législateur décrétoal n'est pas compétent pour édicter des décrets dits interprétatifs.

Dans une seconde branche, elles affirment que leur droit de propriété et leur droit à un procès équitable, leurs attentes légitimes et le principe d'égalité sont violés, parce que le législateur décrétoal tente d'intervenir dans des procédures en cours, au moyen d'une disposition rétroactive, présentée comme une interprétation authentique.

A.6.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 invoquent dans un second moyen la violation du droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans une première branche, elles exposent que l'exclusion générale du droit à une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale en ce qui concerne tous les terrains situés en dehors des cinquante premiers mètres à partir de l'alignement n'est pas fondée sur un critère de distinction objectif ou pertinent et que cette mesure est pour le moins dépourvue de justification.

Selon une seconde branche, cette mesure constitue une atteinte manifeste au droit de propriété.

*Affaires n<sup>os</sup> 5102 et 5103*

A.7.1. Les parties requérants dans les affaires n<sup>os</sup> 5102 et 5103 invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 84 et 133, ainsi qu'avec le principe de l'Etat de droit, le principe de la non-rétroactivité, le principe de la sécurité juridique, le principe de la confiance légitime et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une première branche de ce moyen, elles affirment que, conformément aux articles 84 et 133 de la Constitution, une disposition n'est interprétative que lorsqu'elle donne à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur voulait lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. La disposition attaquée, qui est présentée à tort comme une disposition interprétative, comporte toutefois une nouvelle règle de droit, rétroactive, et ne fournit aucune explication au sujet d'une loi antérieure qui serait imprécise, incertaine ou controversée.

Dans une seconde branche, elles affirment que la non-rétroactivité est une garantie contre l'insécurité juridique. Cette rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère, comme en l'espèce, que la mesure a ou peut avoir une incidence sur des procédures pendantes, seules des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent justifier l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous. Les travaux préparatoires de la disposition en cause ne font cependant pas état de circonstances ou motifs de cette sorte.

A.7.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5102 invoquent, dans un second moyen, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une première branche, elles affirment que le législateur décrétoal ne tient pas compte de la spécificité ou de l'affectation antérieure des terrains. La règle des cinquante mètres est peut-être logique en matière d'habitat, mais il est illogique et illégitime d'appliquer également cette règle à des terrains destinés à des bâtiments industriels – comme ceux des parties requérantes – pour lesquels une profondeur de cinquante mètres à partir de l'alignement ne suffit généralement pas.

Dans une seconde branche, elles affirment que leur droit de propriété est affecté de manière substantielle, sans qu'existe pour ce faire une justification objective.

*Quant au caractère interprétatif de la disposition en cause et au droit à un procès équitable*

A.8.1.1. Le Gouvernement flamand soutient que la disposition attaquée est une disposition purement interprétative, par laquelle le législateur décrétoal a uniquement voulu donner à l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 (ci-après : le décret de coordination), et à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme une signification que l'on a voulu leur donner et qu'ils pouvaient raisonnablement recevoir. Les travaux préparatoires ne comportent pour le moins aucun élément qui soit inconciliable avec l'interprétation donnée.

L'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, visée par la loi organique de l'urbanisme, entend créer un équilibre entre l'intérêt général et les intérêts privés, étant entendu que l'indemnité resterait limitée au dommage certain, actuel et objectivement déterminable (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 57). Cela signifie qu'il s'agit d'une indemnité en quelque sorte limitée, visant plus précisément ce qui est rendu impossible par une interdiction de bâtir, à savoir la construction. Il est tenu compte à cet égard de la profondeur de construction usuelle. Toujours selon les travaux préparatoires de la loi organique de l'urbanisme, il faut tenir compte de la situation concrète pour qualifier un terrain comme terrain à bâtir. Cette qualification dépend exclusivement de la situation du terrain. La proximité d'une voie suffisamment équipée est déterminante à cet égard. Lorsque la distance qui sépare un terrain de l'alignement est supérieure à la distance usuelle, il est impossible de considérer ce terrain comme un bien dont la « destination normale » serait celle de « terrain à bâtir ». Le législateur a établi un lien évident entre la « destination normale » comme terrain à bâtir et la proximité d'une voie suffisamment équipée, c'est-à-dire dans les limites de la profondeur de construction usuelle.

Selon le Gouvernement flamand, il résulte également de la formulation des dispositions interprétées, que le législateur fédéral et le législateur décrétoal ont voulu tenir compte de la profondeur de construction usuelle. Le terrain doit être adjacent à une voie suffisamment équipée. Une parcelle de terrain « de fond » ou de « terrain à lotir » qui n'est pas adjacente à une voie (suffisamment équipée) n'entre donc pas en ligne de compte pour la fixation des dommages résultant de la planification.

Le Gouvernement flamand signale ensuite de la doctrine et de la jurisprudence qui confirment la règle des cinquante mètres, et en particulier un arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1990, auquel il est fait référence dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/9, p. 16).

Au cours des mêmes travaux préparatoires, l'attention a également été attirée sur deux arrêts de la Cour de cassation du 17 décembre 2009, dont il pourrait être déduit qu'on est revenu de la règle des cinquante mètres précédemment appliquée dans la jurisprudence. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée a été dictée aussi par le souci de remédier à l'insécurité juridique née de la modification intervenue dans la jurisprudence.

Le Gouvernement flamand conclut que la disposition attaquée est bien une disposition purement interprétative. La rétroactivité inhérente à son caractère interprétatif est donc justifiée. De surcroît, la disposition attaquée vise à faire disparaître l'insécurité juridique apparue. Dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas qu'il est porté atteinte à des décisions judiciaires passées en force de chose jugée qui les concernent, on ne voit pas comment la disposition attaquée serait, de par sa rétroactivité, contraire au principe d'égalité.

A.8.1.2. En ce qui concerne les moyens pris de la violation du principe d'égalité, combiné avec le droit à un procès équitable, ainsi que la violation du droit de propriété en raison de la rétroactivité de la disposition attaquée, le Gouvernement flamand répond que le caractère interprétatif de cette disposition justifie également le caractère rétroactif qui lui est inhérent. On ne voit dès lors pas comment cette disposition pourrait porter atteinte à la garantie de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le droit d'accès à un juge n'est pas non plus limité. Il est loisible aux parties requérantes de proposer au juge appelé à statuer sur leur demande d'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle.

Le renvoi à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 20 novembre 1995 (CEDH, 20 novembre 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*) fait par les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095 à 5098 n'est pas pertinent, selon le Gouvernement flamand, étant donné qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, de nouvelles règles de droit instaurées avec effet rétroactif mais de la confirmation de règles de droit existantes et identiques au niveau du contenu. De même, la référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle la rétroactivité de dispositions ayant force de loi doit être justifiée par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général est dépourvue de pertinence, puisque la rétroactivité de la disposition attaquée est justifiée par le caractère interprétatif de cette dernière.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095 à 5098, la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux décisions passées en force de chose jugée, selon le Gouvernement flamand.

A.8.1.3. En ce qui concerne le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5095 à 5098, le Gouvernement flamand invoque une *exceptio obscuri libelli*, dans la mesure où les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée porterait atteinte au « principe d'impartialité et au principe de *fair-play* en tant que principes de bonne législation ».

A.8.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078 contestent qu'il pourrait s'agir en l'espèce d'une disposition interprétative. La législation existante est claire, offre la sécurité juridique requise et n'a donc pas besoin d'interprétation.

La condition selon laquelle, pour la fixation des dommages résultant de la planification, un terrain n'entre en ligne de compte que jusqu'à une profondeur de cinquante mètres à partir de l'alignement ne figure ni dans la loi organique de l'urbanisme ni dans ses travaux préparatoires. L'article 35 du décret de coordination ne fait pas non plus référence à une quelconque limite de cinquante mètres à partir de l'alignement. Cette disposition peut uniquement s'interpréter en ce sens que l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale est due pour la superficie totale de la parcelle. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée sont basés sur une interprétation erronée d'un arrêt isolé de la Cour de cassation, du 30 novembre 1990.

Cet arrêt de la Cour de cassation ne contient pas une approbation de la règle dite des cinquante mètres. Il constate uniquement que l'arrêt de la cour d'appel contre lequel le pourvoi était dirigé est légitimement fondé sur la politique urbanistique antérieure, et plus précisément sur le refus antérieur d'un permis de lotir, ainsi que sur la situation de fait des terrains de fond, contigus à une zone agricole et à une zone naturelle.

Selon les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078, la référence, faite dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée, à la condition qu'il doit s'agir d'un terrain adjacent à une voie suffisamment équipée n'est pas pertinente en l'espèce. Cette condition n'a aucunement la portée que l'on veut lui donner *post factum*. En revanche, deux arrêts de la Cour de cassation du 17 décembre 2009 confirment que les dispositions législatives en vigueur ne limitent pas l'indemnité due pour les dommages résultant de la planification spatiale à la partie du terrain correspondant à la profondeur de construction usuelle.

Par ailleurs, les travaux préparatoires ne mentionnent pas de circonstances exceptionnelles qui justifieraient qu'il soit porté atteinte, au préjudice d'une catégorie de personnes, à des garanties juridictionnelles offertes à tous. Il est fait état d'une incidence financière non évaluable, qui n'est toutefois pas étayée.

A.8.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078 répètent que la disposition attaquée est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le législateur décrétoal est intervenu, en l'espèce, dans une procédure dans laquelle l'autorité régionale est elle-même partie, en vue de limiter, sous prétexte de sécurité juridique, l'indemnité due pour les dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement. Certes, l'accès à un juge n'est pas matériellement limité, mais il perd son effet utile, puisque le juge est empêché de statuer sur la base de la réglementation qu'il devrait normalement appliquer. Dans leur affaire devant la Cour de cassation, les parties requérantes ont bel et bien demandé de poser des questions préjudicielles et cette procédure est provisoirement suspendue dans l'attente de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

A.8.3.1. En réponse à l'*exceptio obscuri libelli* soulevée par le Gouvernement flamand, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 répondent que le moyen est bien recevable, y compris en ce qu'il invoque la violation des principes d'impartialité et de *fair-play*. Le moyen est développé de manière circonstanciée et démontre que la disposition attaquée vise à intervenir dans des procédures pendantes. Ce fait est également contraire à l'attitude impartiale et au *fair-play* que l'on peut attendre du législateur décrétoal.

A.8.3.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 soutiennent que la disposition attaquée ne procède pas à une interprétation d'un texte de loi déterminé, mais qu'une nouvelle phrase est ajoutée. La formulation de la disposition attaquée et son insertion dans une disposition transitoire sont indubitablement révélatrices d'une législation modificative.

Selon les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098, le Gouvernement flamand fait uniquement référence à la doctrine qui est à son avantage. Cette doctrine émane fréquemment de conseils qui agissent pour l'autorité flamande ou qui ont agi dans des procédures relatives à l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale. De même, est uniquement citée une jurisprudence qui avantageait l'autorité. Les pouvoirs publics abusent ainsi de leur position à l'égard du justiciable, lequel ne dispose pas de banques de données et n'a pas la possibilité de produire les nombreux précédents en sa faveur.

Si le législateur avait réellement eu l'intention d'appliquer la règle des cinquante mètres, il l'aurait fait figurer dans le texte de loi lui-même, en plus des autres exceptions. On n'en trouve aucune trace dans les travaux préparatoires. Cette règle n'est apparue que plusieurs années plus tard, dans une tentative de l'administration de limiter les indemnités de réparation des dommages résultant de la planification spatiale.

L'exigence selon laquelle le terrain en question doit être adjacent à une voie publique bien équipée n'a rien à voir avec la limitation de l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement, limitation qui n'a jamais existé. Des parcelles plus profondes peuvent aussi être bâties, pour autant qu'un accès à la voie publique soit prévu. Pour les lotissements, la situation le long de la voie publique n'a jamais été imposée comme condition. Cette condition serait également totalement illogique, puisqu'il est parfaitement possible de développer des terrains dits de fond.

Au cours des dernières décennies, une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale a couramment été accordée, dans la jurisprudence, pour des terrains de fond, lorsqu'il était satisfait à des critères à apprécier en fait. L'arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1990 ne contient nullement une confirmation de la règle des cinquante mètres mais bien l'affirmation que le juge du fond peut tenir compte de la situation de fait et de la politique urbanistique antérieure de l'autorité publique, qui, dans l'affaire en cause, avait refusé une demande de lotir antérieure. Toujours dans le prolongement de l'intention du législateur de 1962, les arrêts de la Cour de cassation du 17 décembre 2009 confirment qu'une appréciation de fait et au cas par cas est nécessaire et qu'il n'existe aucune exclusion générale de terrains situés en dehors des cinquante premiers mètres à partir de l'alignement.

Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 estiment que le Gouvernement flamand fait à tort allusion à l'incidence financière. Le juge décidera toujours dans les faits s'il s'agit d'un terrain à bâtir ou d'un terrain lotissable. Lors des travaux préparatoires, il n'a du reste pas été invoqué de motif budgétaire pour justifier l'intervention rétroactive.

Enfin, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098 contestent que la disposition attaquée vise à rétablir la sécurité juridique ou à satisfaire au principe d'égalité.

A.8.4. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 5102 et 5103 estiment que le législateur décrétoal ne voulait aucunement confirmer la signification initiale de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme. Il entendait faire concorder celle-ci avec la modification qu'il avait introduite en 1999 pour la réparation des dommages résultant de la planification spatiale à la suite de plans d'exécution spatiaux.

Etant donné qu'il est interféré dans des procédures pendantes, il ne suffit pas de renvoyer à un quelconque objectif d'intérêt général. Il faut qu'existent des motifs impérieux d'intérêt général ou des circonstances exceptionnelles.

Même en présence de telles circonstances, la mesure serait disproportionnée au but poursuivi. En effet, la disposition attaquée applique une seule et même règle à tous les terrains, sans tenir compte de leur spécificité ou de leur affectation antérieure.

Une profondeur de cinquante mètres ne suffira raisonnablement pas pour des terrains industriels destinés à l'aménagement de bâtiments industriels, ni pour des constructions groupées dans une zone d'extension de l'habitat. La mesure est donc manifestement disproportionnée au but.

A.8.5. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand répète que la rétroactivité de la disposition attaquée a été justifiée non seulement par le caractère interprétatif de cette dernière mais également par le souci du législateur décrétoal de rétablir la sécurité juridique, après que, dans deux arrêts du 17 décembre 2009, la Cour de cassation semblait être revenue de la règle des cinquante mètres, en dépit de ce qu'avaient estimé précédemment le législateur fédéral et le législateur décrétoal, ainsi que cette même Cour de cassation et plusieurs cours et tribunaux.

Le fait que la disposition interprétée n'était, quoi qu'il en soit, pas suffisamment claire ressort de l'application divergente qui en a été faite par les cours et tribunaux. Les parties requérantes reconnaissent, elles aussi, qu'il existe sur ce point des jurisprudences divergentes. Il est étonnant qu'elles nient par ailleurs qu'il y ait sur ce plan de l'insécurité juridique.

Le Gouvernement flamand maintient que la disposition attaquée n'a pas créé une nouvelle règle de droit mais a exclusivement confirmé la volonté claire et originaire du législateur. Dire que la limite des cinquante mètres à partir de l'alignement n'apparaît pas explicitement dans la formulation ou les travaux préparatoires de la disposition interprétée, c'est oublier que cette limite indique ce qu'est la profondeur de construction usuelle, prise en compte pour déterminer si un bien est normalement destiné à la construction.

#### *Quant au droit de propriété*

A.9.1.1. Le Gouvernement flamand estime que le droit d'action des parties requérantes n'est pas protégé par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes ne peuvent pas non plus se prévaloir de l'« attente » légitime que le dommage résultant pour elles de la planification serait réparé en tenant compte de la superficie totale de leur terrain. Dès lors, les moyens ne sont pas fondés en tant qu'ils invoquent la violation du Protocole précité.

Pour autant que nécessaire, le Gouvernement flamand ajoute que la prétendue limitation du droit de propriété peut en tout état de cause se justifier par des motifs impérieux d'intérêt général.

En effet, la disposition attaquée vise à rétablir la sécurité juridique, ainsi qu'il a déjà été exposé. De plus, cette disposition tient compte du principe d'égalité : d'une part, tous les intéressés sont traités de la même manière, et ce indépendamment du fait qu'ils aient ou non contesté l'indemnité de réparation de dommages résultant de la planification spatiale, et, d'autre part, si la règle des cinquante mètres n'était pas appliquée, les propriétaires d'un terrain pouvant totalement être loti seraient indemnisés sur la base de la superficie totale de toutes les parcelles - y compris les parcelles de fond -, alors que les propriétaires dont certaines parcelles sont adjacentes à une voie suffisamment équipée et dont les parcelles de fond ne le sont pas ne seraient indemnisés du dommage résultant de la planification spatiale que pour les premières parcelles. Enfin, la règle des cinquante mètres vise à limiter l'indemnité due pour des dommages résultant de la planification spatiale aux cas où l'interdiction de bâtir ou de lotir constitue réellement une ingérence dans le droit de propriété, c'est-à-dire les cas dans lesquels les terrains en question peuvent normalement recevoir la destination de terrain à bâtir, avec la profondeur de construction usuelle de cinquante mètres à partir de l'alignement.

A.9.1.2. En réponse au second moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 5095, 5096, 5097 et 5098, selon lequel le principe d'égalité, combiné avec le droit de propriété, est violé parce que la disposition attaquée limite les dommages résultant du plan aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement, le Gouvernement flamand affirme que le moyen est irrecevable en tant qu'il est fondé sur l'article 16 de la Constitution, puisqu'il n'y a pas d'expropriation en l'espèce.

A supposer même qu'il y ait ingérence dans le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand rappelle que le droit de propriété n'est pas absolu. Il peut être limité si cette restriction est nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt général est une notion large. Le législateur dispose en l'espèce d'une liberté d'action et d'appréciation étendue. Au cours des travaux préparatoires de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme, il a été souligné à plusieurs reprises que l'imposition de servitudes ne donne pas lieu à indemnisation. Il n'y serait dérogé qu'en cas de « dommage exceptionnel causé par des mesures urbanistiques », comme une interdiction de bâtir ou de lotir (*Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n<sup>o</sup> 124, pp. 20-23, 40 et 47-50). La règle dite des cinquante mètres est donc la logique même et est proportionnée, à la lumière de ce qui précède et de l'objectif du législateur décréteur.

Dans la ligne de l'objectif du législateur, la règle des cinquante mètres vise à limiter l'indemnisation aux cas où il était possible de donner aux terrains la destination de terrain à bâtir. La profondeur de construction usuelle à prendre en compte à cet égard est précisément celle de cinquante mètres à partir de l'alignement. Il n'est pas pertinent d'affirmer que les terrains de fond pourraient éventuellement aussi recevoir une construction, après l'octroi d'un permis de lotir à cette fin et après lotissement et aménagement d'une voie suffisamment équipée, parce que, de cette manière, pratiquement tous les terrains peuvent recevoir la destination de terrain à bâtir. Le législateur n'entendait pas prévoir la possibilité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale pour ces terrains aussi.

Enfin, le Gouvernement flamand ne voit pas comment la réglementation attaquée aurait imposé une quelconque limite procédurale, et encore moins que la disposition attaquée rendrait impossible l'obtention d'une indemnité, de sorte que les arguments des parties requérantes à cet égard sont dépourvus de fondement.

A.9.2. En ce qui concerne l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078 soutiennent que la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt du 20 novembre 1995 (CEDH, 20 novembre 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*), a estimé qu'un droit d'action peut également être considéré comme une propriété. La cour d'appel a déjà fait droit à la demande des parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078. Non seulement la jurisprudence de cassation récente mais aussi la législation étaient à l'avantage des parties requérantes. Celle-ci avaient dès lors un droit certain, ou tout au moins des attentes légitimes.

Selon les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078, la disposition attaquée compromet également le principe d'égalité. Des personnes qui se trouvent dans une situation identique sont malgré tout traitées de manière substantiellement différente, selon que leurs terrains sont situés totalement ou non dans les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement. Le Gouvernement flamand inverse le raisonnement en affirmant qu'il n'y a pas de discrimination parce que chacun est traité sur un pied d'égalité. Le traitement égal de personnes qui se trouvent dans des situations différentes peut aussi être discriminatoire. En l'espèce, les personnes qui sont propriétaire d'un terrain situé totalement dans les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement sont traitées de la même manière que celles qui sont propriétaires d'un terrain qui ne se situe que partiellement dans cette zone, bien que ces personnes se trouvent dans des situations différentes.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 5078 ne sont pas d'accord avec le Gouvernement flamand lorsque celui-ci dit que le législateur décréteur visait à rétablir la sécurité juridique. La situation était déjà clairement réglée. La jurisprudence récente de la Cour de cassation le confirme. L'adoption d'une disposition rétroactive porte précisément atteinte à la sécurité juridique. L'autorité publique visait uniquement à limiter l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale.

Par ailleurs, la règle des cinquante mètres n'est pas un critère pertinent. Le lien entre la profondeur de construction usuelle et l'octroi d'une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale n'est pas clair et la distinction est dès lors arbitraire.

Enfin, la mesure n'est pas proportionnée, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5078, dès lors que d'autres mesures étaient également possibles pour rétablir la sécurité juridique. Il suffisait de modifier l'article 4.7.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire en prévoyant une entrée en vigueur immédiate. En outre, l'incidence financière est transférée de la partie défenderesse à toute personne qui réclame une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale concernant un terrain situé en dehors des cinquante premiers mètres à partir de l'alignement, sans que soit donnée une quelconque justification.

A.9.3. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5095, 5096, 5097 et 5098 répliquent que le Gouvernement flamand a négligé l'argumentation de leur second moyen.

En ce qui concerne la première branche de ce moyen, prise de la violation du principe d'égalité, les parties requérantes observent qu'il n'existe pas de règle des cinquante mètres pour la compensation des dépréciations en matière de protection de sites.

En outre, il n'existe pas de « profondeur de construction usuelle ». Il n'y a aucune règle de droit qui attesterait l'existence de cette limitation. On ne peut pas davantage renvoyer à une jurisprudence du Conseil d'Etat qui aurait annulé des permis contraires à la prétendue règle.

En ce qui concerne la seconde branche de ce moyen, prise de la violation du droit de propriété, les parties requérantes dans les affaires n°s 5095, 5096, 5097 et 5098 contestent que la limitation de l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale serait raisonnablement justifiée.

Le Gouvernement flamand affirme que les servitudes d'utilité publique ne donnent traditionnellement pas lieu à une indemnisation, mais il néglige la doctrine de la quasi-expropriation. Lors d'une interdiction de bâtir ou de lotir, il est mis fin à l'usage pour lequel le bien était normalement destiné. C'est précisément pour cette raison que le législateur de 1962 a opté en faveur d'un régime d'indemnisation équitable. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la limitation de propriété n'est conforme à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme que s'il existe un équilibre entre les exigences d'intérêt général et la protection du droit de propriété. Lorsque le droit de propriété est restreint de manière draconienne, l'indemnisation est nécessaire. Il ne peut être admis que certains propriétaires n'obtiennent aucune indemnité en cas d'interdiction de bâtir ou de lotir.

A.9.4. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5102 et 5103 répliquent qu'en prévoyant de manière générale et abstraite que seule une profondeur de cinquante mètres à partir de l'alignement entre en ligne de compte pour l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, le législateur décréteil a pris une mesure manifestement disproportionnée au but, de sorte que le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, est violé.

A.9.5.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand donne encore à entendre que le droit d'action des parties requérantes n'est pas établi.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne donnent pas suite à son argumentation selon laquelle la disposition attaquée est purement interprétative et que sa rétroactivité peut, quoi qu'il en soit, être justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général.

La circonstance que l'incidence financière n'est pas chiffrée par le Gouvernement flamand s'explique simplement par le fait que cette incidence est impossible à évaluer. D'après les chiffres avancés par les parties requérantes dans l'affaire n° 5078, pas moins de 700 dossiers relatifs à la réparation de dommages résultant de la planification spatiale font l'objet de procédures judiciaires.

Le Gouvernement flamand soutient encore que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que citent les parties requérantes concerne une législation qui a instauré de nouvelles règles de droit avec effet rétroactif, alors qu'en l'espèce, la rétroactivité de la disposition attaquée vise uniquement à confirmer et à maintenir des règles de droit préexistantes et identiques au niveau du contenu.

A.9.5.2. Le Gouvernement flamand estime que la partie requérante dans l'affaire n° 5078 invoque un moyen nouveau lorsqu'elle affirme dans son mémoire en réponse que des personnes qui se trouvent dans la même situation sont malgré tout traitées de manière différente selon que leurs terrains sont situés totalement ou non dans les cinquante premiers mètres de l'alignement. Le moyen initial concernait uniquement une

comparaison entre des catégories de personnes en ce qui concerne les garanties offertes par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La comparaison de deux autres catégories de personnes constitue un moyen nouveau, qui n'est pas recevable.

Pour autant que la Cour accueillerait malgré tout cette nouvelle argumentation, le Gouvernement flamand rappelle que la règle des cinquante mètres représente la profondeur de construction usuelle qui est prise en compte pour déterminer si un bien est normalement destiné à la construction.

A.9.5.3. A l'argument des parties requérantes dans l'affaire n° 5078, disant qu'il était possible d'adopter des mesures moins radicales, le Gouvernement flamand répond que la Cour a déclaré, dans son arrêt n° 20/91 du 4 juillet 1991, qu'il ne lui appartenait pas de décider si une mesure est opportune ou nécessaire, ni de vérifier si le but poursuivi par le législateur pourrait également être atteint par d'autres mesures.

A.9.5.4. En ce qui concerne l'argument selon lequel rien ne ferait apparaître que les cinquante mètres à compter de l'alignement constituent la profondeur de construction usuelle, le Gouvernement flamand répond qu'une certaine jurisprudence estime en tout cas que cette distance est effectivement la profondeur de construction usuelle. En outre, il n'est pas manifestement déraisonnable de tenir compte de la situation de la parcelle et en particulier, en ce qui concerne son caractère constructible, de la situation le long d'une voie suffisamment équipée, de sorte qu'il n'est certainement pas manifestement déraisonnable de prendre en compte comme profondeur de construction usuelle la limite des cinquante mètres.

En décider autrement impliquerait, selon le Gouvernement flamand, que presque tous les terrains lotissables pourraient recevoir la destination de terrain à bâtir, parce que ces terrains de fond entreraient bien un jour en ligne de compte s'ils étaient lotis et aménagés le long d'une voie suffisamment équipée. Accorder dans de tels cas une indemnité pour la réparation des dommages résultant de la planification spatiale irait à l'encontre de la volonté du législateur de 1962, qui a voulu prévoir, à titre exceptionnel, une indemnité pour un dommage actuel, certain et objectivement déterminable.

#### *Quant aux règles répartitrices de compétence*

A.10.1. Le Gouvernement flamand affirme en premier lieu que le Constituant entendait bien conférer tant aux régions qu'aux communautés le pouvoir d'interprétation par voie d'autorité (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 100-25, pp. 2 et 4).

En second lieu, il peut être considéré, selon le Gouvernement flamand, que la compétence d'interprétation par voie d'autorité est inhérente au pouvoir de fixer des normes. Le fait que le Constituant ne l'ait pas explicitement prévu ne signifie pas que les régions ne puissent pas édicter des normes interprétatives. Le pouvoir exécutif dispose lui aussi de cette compétence à l'égard de ses propres normes, sans que cela soit explicitement prévu.

Par ailleurs, la notion de « loi » figurant dans l'ancien article 28 de la Constitution, antérieur à l'entrée en vigueur, le 1er octobre 1980, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doit être comprise comme désignant une « norme législative ». Le Constituant a voulu éviter qu'une autorité publique autre que le législateur se mêle d'interprétation authentique.

Dès lors que le législateur décrétole régional est compétent pour interpréter des lois du législateur fédéral dans des matières pour lesquelles les régions sont désormais compétentes, on ne voit pas pourquoi ce législateur décrétole ne serait pas compétent pour interpréter ses propres normes. L'origine de la disposition attaquée remonte d'ailleurs à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme.

Enfin, la Cour constitutionnelle a admis tout au moins implicitement mais certainement dans un certain nombre d'arrêts – et explicitement dans son arrêt n° 180/2009 du 12 décembre 2009 – que le législateur régional était compétent pour adopter des décrets interprétatifs.

A.10.2. Les parties requérantes dans l'affaire n°5078 contestent les arguments du Gouvernement flamand relatifs au moyen dans lequel elles invoquent la violation des règles répartitrices de compétence.

Selon elles, le Gouvernement flamand est sélectif lorsqu'il cite certains travaux préparatoires. Plus loin dans ces mêmes travaux préparatoires, la section de législation du Conseil d'Etat indique, dans son avis, qu'il n'appartient pas au législateur décréteur d'interpréter les lois fédérales antérieures, sauf dans le cas d'habilitation explicite par la Constitution ou par les lois répartitrices de compétence.

Les communautés peuvent compléter, abroger ou modifier les lois fédérales dans le cadre de leur compétence et interpréter leurs propres décrets. Mais le pouvoir d'interprétation authentique n'a pas été attribué pour les règles visées à l'article 134 de la Constitution, à savoir les décrets de la Région flamande et de la Région wallonne et les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale. En ce qui concerne cette dernière, le Conseil d'Etat a explicitement jugé que le législateur ordonnancier n'était pas compétent pour interpréter par voie d'autorité une ordonnance antérieure. Compte tenu de l'égalité des entités fédérées, il doit en être de même pour les normes législatives des Régions flamande et wallonne.

Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement flamand, le pouvoir exécutif n'a pas le pouvoir d'interprétation authentique. Impliquant par définition la rétroactivité, l'interprétation par voie d'autorité d'actes du pouvoir exécutif est contraire à l'article 2 du Code civil.

En ce qui concerne l'argument du Gouvernement flamand selon lequel la Cour aurait déjà reconnu que le législateur régional peut donner une interprétation authentique, les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 répondent que la Cour n'a jamais traité explicitement cette question de compétence.

A.10.3. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5095, 5096, 5097 et 5098 répondent que les travaux préparatoires cités par le Gouvernement flamand ne peuvent conduire à une interprétation qui serait contraire aux termes clairs de la Constitution : celle-ci donne le pour d'interprétation par voie d'autorité aux conseils de communauté mais pas aux conseils de région.

Ni la Constitution ni la loi spéciale de réformes institutionnelles n'accordent ce pouvoir à la Région flamande. Les communautés peuvent également interpréter les lois fédérales antérieures sur la base de la compétence qui leur est explicitement attribuée par l'article 133 de la Constitution. *A contrario*, les régions n'ont pas cette compétence.

Selon les parties requérantes dans les affaires n°s 5095, 5096, 5097 et 5098, la Cour ne s'est encore jamais explicitement prononcée sur le pouvoir d'interprétation des régions, même pas dans l'arrêt n° 180/2009. Dans l'affaire tranchée par cet arrêt, aucun moyen relatif aux règles répartitrices de compétence n'était invoqué.

A.10.4.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand déclare qu'il a voulu emprunter aux travaux préparatoires de ce qui était alors l'article 28 de la Constitution les passages suivants, d'où il ressort qu'à la fin des négociations, « ce pouvoir d'interprétation d'autorité par les organes des régions était souhaité par un large consensus » et qu'« il existe un même consensus pour inscrire ce droit à l'article 28 de la Constitution » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 100-25, pp. 2 et 4).

L'avis du Conseil d'Etat auquel font référence les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 n'est pas pertinent, selon le Gouvernement flamand, parce qu'il ressort de ces mêmes travaux préparatoires que le Constituant ne partageait pas l'avis du Conseil d'Etat. D'autres passages des travaux préparatoires auxquels font référence les parties requérantes sont également dénués de pertinence. Ils concernent la question de savoir si un décret peut interpréter une loi. Cette question est dépassée dans l'intervalle et n'est désormais plus à l'ordre du jour, puisqu'aux yeux des parties requérantes, la disposition attaquée interprète un décret. Le Gouvernement flamand cite encore un autre passage provenant des travaux préparatoires : « En d'autres termes, l'organe normatif, communautaire ou régional, pourra abroger ou modifier la loi, dans le cadre de ses compétences; il pourra interpréter ses propres décrets, mais il ne pourra interpréter une 'loi' » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1979, n° 100-25, p. 3).

A.10.4.2. A l'argument des parties requérantes dans l'affaire n° 5078, selon lequel le Conseil d'Etat a jugé que les ordonnances ne peuvent être interprétées par voie d'autorité et qu'en raison de l'égalité des entités fédérées, il doit en être de même pour les normes législatives des Régions flamande et wallonne, le Gouvernement flamand répond qu'il n'y a pas d'égalité entre les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. La Cour constitutionnelle a déjà jugé que les trois régions ne doivent pas nécessairement être

traitées identiquement à tous égards (arrêts n° 24/98 du 10 mars 1998, B.10, et n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.21.2). Seules les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent pas recevoir une interprétation authentique par voie d'ordonnance.

Le Gouvernement flamand reconnaît que la Cour constitutionnelle n'a jamais examiné explicitement si un décret réglant une matière régionale pouvait être interprété par voie d'autorité. Mais la Cour n'a jamais soulevé la question d'office et il découle explicitement, ou pour le moins implicitement, de l'arrêt n° 180/2009 du 12 novembre 2009 que la Cour a admis que les Régions flamande et wallonne sont compétentes pour interpréter par voie d'autorité leurs propres décrets.

A.10.4.3. Le Gouvernement flamand réfute également l'argument des parties requérantes dans les affaires n°s 5095, 5096, 5097 et 5098 selon lequel les législateurs régionaux ne peuvent interpréter par voie d'autorité leurs décrets parce que la notion de « décret » figurant à l'article 133 de la Constitution vise uniquement les normes des communautés.

Selon le Gouvernement flamand, l'intention du Constituant, exprimée lors des travaux préparatoires de l'ancien article 28 de la Constitution, fait tout d'abord apparaître que cette disposition visait à accorder le pouvoir d'interprétation par voie d'autorité à tous les législateurs des communautés et des régions, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ensuite, ce pouvoir appartient en tout état de cause au législateur décretaal régional, en vertu de l'adage « *eius est interpretari legem, cuius est condere* » et sur la base de l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du principe d'autonomie.

- B -

#### *Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1.1. L'article 55, 3°, attaqué, du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décretales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative ajoutée à l'article 7.4.11, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, un membre de phrase (à partir de : « étant entendu [...] »), de sorte que le deuxième alinéa de cet article, qui fait partie de la division 7 (« Dommages et bénéfices résultant de la planification spatiale ») du chapitre IV (« Planification ») du titre VII (« Diverses mesures temporaires et de transition ») du Code flamand de l'aménagement du territoire, dispose désormais :

« Les demandes de paiement d'indemnités de dommages résultant de la planification spatiale, qui sont issues de plans d'aménagement, seront réglées conformément aux stipulations du décret concernant l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était en vigueur le 31 août 2009, étant entendu que les présentes stipulations sont interprétées dans le sens que seul les 50 premiers mètres à partir de l'alignement sont pris en compte pour les dommages résultant de la planification spatiale ».

B.1.2. Le membre de phrase de l'article précité « conformément aux stipulations du décret concernant l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était en vigueur le 31 août 2009 » fait référence en particulier à l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 (ci-après : décret de coordination), dont les dispositions les plus importantes, antérieurement à l'abrogation de ce décret par l'article 104 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien », étaient libellées comme suit :

« Il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région flamande, de l'association intercommunale ou de la commune, lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur.

[...]

Le droit à l'indemnisation naît soit au moment de la mutation du bien, soit lors du refus d'un permis de bâtir ou de lotir ou bien soit lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

Toutefois, la diminution de la valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de vingt pour cent de cette valeur.

[...]

Aucune indemnité n'est due dans les cas suivants :

1° interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'une prévision d'expropriation du bien; ce, sous réserve de l'application de l'article 33;

2° interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan;

3° interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation a été autorisée;

4° interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minimums fixées par le plan d'aménagement;

5° interdiction de lotir un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux, ou d'y bâtir;

6° interdiction de bâtir ou de lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation;

7° interdiction de lotir un terrain pour lequel un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction;

8° pour les bâtiments ou installations fixes détruits par une calamité naturelle, lorsque l'interdiction de leur reconstruction résulte de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 12, § 3, premier alinéa, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles ».

B.1.3. Les passages de l'article 35 du décret de coordination cités ci-dessus correspondent en grande partie à l'article 37, repris lors de la coordination, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après : loi organique de l'urbanisme), tel qu'il avait été remplacé par l'article 2 de la loi du 22 décembre 1970 et modifié par les lois des 12 juillet 1976 (article 12, § 4) et 22 décembre 1977 (articles 177 et 178).

B.1.4. Depuis le décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, qui est consécutive aux plans d'exécution spatiaux, est réglée par les articles 84 à 86 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire, désormais coordonnés dans les articles 2.6.1 à 2.6.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 2.6.1, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose en particulier :

« § 3. Pour l'application de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, les critères cumulatifs suivants doivent de surcroît être remplis la veille de l'entrée en vigueur du plan définitif :

1° la parcelle doit être située le long d'une route suffisamment équipée, conformément à l'article 4.3.5, § 1er;

2° la parcelle doit entrer en ligne de compte pour l'édification d'une construction sur le plan de l'urbanisme et de la technique de construction;

3° la parcelle doit être située dans une zone constructible, comme définie dans un plan d'aménagement ou dans un plan d'exécution spatiale;

4° seuls les 50 premiers mètres à partir de l'alignement entrent en ligne de compte pour les dommages résultant de la planification spatiale ».

La règle qui figure à la fin de cette disposition, aussi dénommée ci-après règle des cinquante mètres, est justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Seuls les cinquante premiers mètres à partir de l’alignement entrent en ligne de compte pour une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale (point 4). Cette limitation découle de l’exigence de situation le long d’une voie suffisamment équipée et est tirée de l’analyse de la jurisprudence dominante qui en a déduit la règle des cinquante mètres. La profondeur de cinquante mètres à partir de l’alignement est la profondeur de construction usuelle. Les terrains de fond, qui se trouvent au-delà de la première bande de cinquante mètres, n’entrent pas en ligne de compte pour une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale (voy., entre autres, Cour de cassation, n° 7028, 30 novembre 1990) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/1, p. 46).

B.1.5. La Cour doit donc statuer sur la règle selon laquelle, en ce qui concerne l’indemnité de réparation de dommages résultant de la planification spatiale, seule la bande située dans les cinquante premiers mètres à partir de l’alignement est prise en compte.

Les recours ne portent pas sur la règle des cinquante mètres que contient l’article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l’aménagement du territoire, en ce qui concerne les dommages résultant des plans d’exécution spatiaux, mais sur l’interprétation, à l’article 7.4.11, alinéa 2, du Code flamand de l’aménagement du territoire, figurant parmi les « Diverses mesures temporaires et de transition », selon laquelle cette règle s’applique également pour l’indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale qui découle de « plans d’aménagement antérieurs », et, dès lors, sur la base des réglementations parallèles antérieures de l’article 37 de la loi organique de l’urbanisme et de l’article 35 du décret de coordination.

### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Pour étayer leur intérêt au recours, les parties requérantes font valoir qu’elles sont partie à des procédures pendantes par lesquelles elles réclament une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, par suite de plans d’aménagement.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand au titre d’exception d’irrecevabilité, tant les parties requérantes dans l’affaire n° 5102 que la partie requérante

dans l'affaire n° 5103 justifient individuellement de leur intérêt en tant que parties dans des procédures pendantes concernant des dommages résultant de la planification.

B.2.2. Etant donné, quoi qu'il en soit, que chacune des requêtes soit émane de personnes physiques qui ont formé le recours de manière recevable, soit a été introduite conjointement par de telles personnes, il n'y a pas lieu de faire droit à l'exception soulevée par le Gouvernement flamand, selon laquelle certaines des parties requérantes ont négligé, en tant que personnes morales, de soumettre la décision d'introduire le recours et n'ont pas davantage fourni une copie de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge*.

B.2.3. Bien que les parties requérantes dans l'affaire n° 5078 demandent l'annulation de l'intégralité de l'article 55 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010, l'exposé de leurs griefs et les requêtes dans les affaires qui sont jointes font apparaître que seul le 3° de cet article est visé.

#### *Quant au fond*

B.3.1. Les parties requérantes font valoir, entre autres, que la disposition attaquée est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec, entre autres, les articles 84 et 133 de celle-ci, le principe de la non-rétroactivité des lois, le principe de la sécurité juridique et le principe de confiance, ainsi que le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles estiment en particulier que la disposition attaquée est présentée à tort comme une disposition interprétative, alors qu'elle serait en réalité une nouvelle règle de droit qui est instaurée avec effet rétroactif et qui interfère dans des procédures pendantes auxquelles elles sont parties.

B.3.2. Elles font valoir en outre que le législateur décretaal régional n'est pas compétent pour adopter des décrets interprétatifs et que les règles répartitrices de compétence sont dès lors également violées.

B.3.3. Le Gouvernement flamand soutient qu'il s'agit d'une disposition purement interprétative et que sa rétroactivité est justifiée par son caractère interprétatif.

B.4. Une disposition législative est interprétative quand elle confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est donc le propre d'une telle disposition législative, sous réserve du principe de légalité en matière pénale, de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète.

Toutefois, la garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative. Il convient donc d'examiner si le législateur a donné à la disposition le sens qu'elle pouvait raisonnablement recevoir dès son adoption.

B.5. La disposition attaquée est le résultat d'un amendement introduit lors des travaux préparatoires du décret du 16 juillet 2010, qui est justifié comme suit :

« La troisième adaptation de l'article 7.4.11 doit faire la clarté sur l'interprétation des dispositions relatives aux dommages résultant du plan contenues dans le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était en vigueur le 31 août 2009. Les articles 35 et 36 de ce décret ont constitué le fondement, d'abord, de la réglementation contenue dans les articles 84 à 86 du décret du 18 mai 1999 relatif à l'organisation de l'aménagement du territoire et, ensuite, de la nouvelle réglementation contenue dans les articles 2.6.1 à 2.6.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'interprétation que le législateur fédéral et le législateur décentralisé antérieurs ont toujours eue en vue, et qui, précédemment, a été reproduite explicitement à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 4°, du décret du 18 mai 1999 relatif à l'organisation de l'aménagement du territoire, et désormais à l'article 2.6.1, § 3, alinéa 1er, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire (' seuls les 50 premiers mètres à partir de l'alignement sont pris en compte pour les dommages résultant de la planification spatiale ') est reprise explicitement par cette proposition, comme disposition interprétative, à l'article 7.4.11, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Pour de plus amples explications concernant cette proposition, il peut être renvoyé à la discussion des articles concernant cette condition dans le décret du 18 mai 1999 relatif à l'organisation de l'aménagement du territoire. Il y est dit ce qui suit (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-99, n° 1332/1, p. 46) :

‘ § 3. Le présent paragraphe précise un certain nombre de critères supplémentaires auxquels il doit être satisfait de manière cumulative pour qu’une parcelle puisse entrer en ligne de compte en vue d’une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale. Ces conditions sont fixées parce que l’indemnité de dommages résultant de la planification spatiale n’est accordée que pour des parcelles ayant le caractère de terrain à bâtir.

Le point 2 contient la condition que la parcelle doit entrer en ligne de compte pour la construction, du point de vue urbanistique et technique. Il est évidemment possible de bâtir sur tous les terrains, mais ceux-ci n’acquièrent pas pour autant le statut de terrain à bâtir. La jurisprudence et la doctrine dominantes confèrent d’ores et déjà à ce critère un contenu satisfaisant. Sont exclus les terrains qui, par nature, ne conviennent pas à la construction, à moins d’en changer le caractère de manière artificielle afin de rendre le terrain constructible.

Le point 3 pose explicitement la condition que la parcelle soit située dans une zone constructible, fixée dans un plan d’aménagement ou dans un plan d’exécution spatial. Sont exclues les parcelles qui ont déjà été réservées, dans un plan d’aménagement ou un plan d’exécution spatial, à d’autres fins que la construction, par exemple les espaces verts.

La condition mentionnée au point 2, à savoir l’exigence que la parcelle soit adjacente à une voie suffisamment équipée, ne s’appliquent pas à l’obtention d’une indemnité de réparation de dommages résultant de la planification spatiale pour les entreprises agricoles existantes et leur siège d’exploitation, étant donné que ces bâtiments ne remplissent pas toujours cette condition en raison de leur nature. Seuls les cinquante premiers mètres à partir de l’alignement entrent en ligne de compte pour une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale (point 4). Cette limitation découle d’une part déjà de l’exigence de situation le long d’une voie suffisamment équipée et est tirée de l’analyse de la jurisprudence dominante qui en a déduit la règle des 50 mètres. La profondeur de 50 mètres à partir de l’alignement est la profondeur de construction usuelle. Les terrains de fond qui sont situés au-delà de la première bande de 50 mètres n’entrent pas en ligne de compte pour une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale (voyez, entre autres, Cour de cassation, n° 7008, 30 novembre 1999) ‘ [...]’.

Une autre justification de cette disposition interprétative réside dans la cause d’exception pour les dommages résultant du plan, contenue dans l’article 35, alinéa 10, 5°, du décret relatif à l’aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu’il était en vigueur le 31 août 2009. Il était précisé dans cet article que l’indemnité n’est pas due en cas d’interdiction de lotir ou de bâtir sur un terrain adjacent à une voie qui, eu égard à la situation locale, est insuffisamment équipée. Cette cause d’exception faisait aussi déjà partie, dans des termes identiques, de la loi du 29 mars 1962 organique de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, modifiée par la loi du 22 décembre 1970, et doit donc être réputée s’appliquer à toutes les procédures concernant des dommages résultant du plan, engagées sur la base des articles 37 et 38 de la loi organique de l’urbanisme (ultérieurement les articles 35 et 36 du décret relatif à l’aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996). Ledit motif d’exception comporte clairement la condition que, pour entrer en ligne de compte en vue d’une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, le terrain doit être adjacent à une voie qui, eu égard à la situation locale, est suffisamment équipée pour y lotir ou y bâtir. Le terrain doit donc être adjacent à une voie suffisamment équipée et cette condition s’applique aussi bien pour un terrain à bâtir que pour un terrain dit ‘ à lotir ’. L’exigence légale que la parcelle de terrain à bâtir ou de ‘ terrain à lotir ’ soit adjacente à une

voie a pour effet qu'une parcelle de terrain à bâtir ou de 'terrain à lotir' qui n'est pas adjacente à une voie ne saurait évidemment être adjacente à une voie suffisamment équipée, condition légale de l'existence de dommages résultant du plan. Les terrains à bâtir ou les 'terrains à lotir' de fond, situés à plus de 50 mètres à partir de l'alignement, ne peuvent donc jamais être pris en compte pour des dommages résultant du plan.

Etant donné que le 17 décembre 2009, la Cour de cassation a rendu deux arrêts qui pourraient remettre en question la règle dite des 50 mètres, une disposition interprétative est nécessaire.

Une disposition d'entrée en vigueur spécifique n'est pas requise pour une disposition interprétative, puisque ces dispositions sont réputées comporter l'interprétation qui devait et doit être donnée *ex tunc* aux articles en question » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/9, pp. 15-16).

B.6.1. Ni les travaux préparatoires de la loi organique de l'urbanisme ou des lois modifiant son article 37 ni ceux de l'article 35 du décret de coordination n'évoquent, en tant que telle, la règle des cinquante mètres en matière d'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale, alors que ces textes de lois comportent eux-mêmes une énumération de cas dans lesquels il n'est pas dû d'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale. Le fait que seul un dommage certain, actuel et objectivement déterminable était visé (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 57), que l'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale doit porter sur une indemnisation quelque peu limitée ou encore qu'il doit être tenu compte de la situation de fait concrète et, partant, de la situation du terrain, comme le soutient le Gouvernement flamand, n'a pas pour conséquence qu'il soit admis d'emblée comme règle générale qu'une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale ne puisse être accordée que pour la bande située dans les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement.

B.6.2. Faisant référence aux travaux préparatoires cités de la disposition attaquée, le Gouvernement flamand soutient encore que les législateurs fédéral et décentral ont précisé qu'il n'est pas accordé d'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale si la parcelle de terrain en question n'est pas adjacente à une voie qui, eu égard à la situation locale, est suffisamment équipée pour qu'il y soit loti ou bâti (article 37, alinéa 10, 5°, de la loi organique de l'urbanisme et article 35, alinéa 10, 5°, du décret de coordination) et qu'il s'ensuit qu'un terrain « de fond » ou un « terrain à lotir » qui ne sont pas adjacents à une voie suffisamment équipée n'entrent pas en ligne de compte pour l'indemnisation du chef de dommages résultant du plan. Il ne découle pas de cette disposition que les législateurs fédéral

et décretal pouvaient raisonnablement avoir voulu que l'indemnité du chef de dommages résultant de la planification spatiale soit limitée en toutes circonstances à la bande des cinquante premiers mètres à partir de l'alignement. Au demeurant, lorsque, par le décret du 18 mai 1999, il a adopté une réglementation analogue pour les dommages résultant du plan en ce qui concerne les plans d'exécution spatiaux, le législateur décretal n'a pas instauré la règle des cinquante mètres comme une subdivision de l'article 84, § 3, 1°, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire (désormais l'article 2.6.1, § 3, 1°, du Code flamand de l'aménagement du territoire) mais comme une disposition complémentaire de son article 84, § 3, 4° (désormais l'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Par ailleurs, s'il peut être admis que la profondeur de 50 mètres à partir de l'alignement est la profondeur de construction usuelle, cela ne justifie pas encore la conclusion que les terrains situés plus en profondeur du même ensemble - lequel a généralement aussi été négocié dans son ensemble comme terrain à bâtir ou terrain lotissable - ne peuvent, par définition, jamais entrer en ligne de compte en vue d'une construction et ne peuvent donner droit à une indemnité du chef de dommages résultant de la planification spatiale.

B.6.3. L'arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1990 (*Pas.*, 1991, I, n° 172) auquel renvoient les travaux préparatoires ne permet pas d'établir incontestablement que la Cour de cassation a confirmé, à l'époque, la règle des cinquante mètres. Cette Cour conclut uniquement que l'arrêt attaqué, sans violer l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme, pouvait tenir compte aussi bien de la politique suivie antérieurement par les autorités - et en l'occurrence du refus antérieur d'un permis de lotir - que de la situation de fait des terrains sur la base de leur situation le long d'une voie suffisamment équipée, de la proximité d'autres habitations et du fait de convenir techniquement pour être bâti.

Par ailleurs, la doctrine que cite le Gouvernement flamand et dans laquelle il est fait référence à une jurisprudence non publiée concernant les critères permettant d'établir si un terrain peut être considéré comme un terrain à bâtir ne permet pas de tirer des conclusions univoques au sujet de l'utilisation, dans la jurisprudence, de la règle des cinquante mètres en matière d'indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale.

Deux arrêts de la Cour de cassation du 17 décembre 2009 (*Pas.*, I, 2009, n<sup>os</sup> 758 et 759) font apparaître que cette Cour rejette la validité de la règle des cinquante mètres en matière d'indemnité du chef de dommages résultant de la planification spatiale, mentionnée dans les griefs. Dans le second arrêt, la Cour de cassation juge en particulier, en réponse au grief que « des terrains situés à l'arrière, au-delà de la profondeur de construction habituelle (en général 50 mètres depuis l'alignement) [...] ne sont pas susceptibles d'une indemnisation du chef de dommages résultant du plan », que « l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 ne limite pas le droit à l'indemnité du chef de dommages résultant du plan à la partie de la parcelle se situant dans les limites de la profondeur de construction habituelle » et que ce moyen, en ce qu'il repose sur la thèse contraire, manque en droit.

B.6.4. Il n'apparaît donc pas que l'article 55, 3<sup>o</sup>, attaqué du décret du 16 juillet 2010 donne respectivement à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme et à l'article 35 du décret de coordination une signification que les législateurs fédéral ou décentral ont voulu lui donner et qu'il pouvait raisonnablement recevoir lors de son adoption.

B.7. Dès lors que la disposition attaquée ne peut être considérée comme une disposition interprétative, elle constitue une disposition purement rétroactive qui ne peut se justifier que s'il est satisfait aux conditions auxquelles est soumise la validité d'une telle disposition.

B.8. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre - comme en l'espèce - que la rétroactivité a pour effet que l'issue de procédures judiciaires peut être influencée dans un sens déterminé, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.9. Le Gouvernement flamand fait valoir que la disposition attaquée peut également se justifier par le souci de rétablir la sécurité juridique qui aurait été compromise par les deux arrêts précités de la Cour de cassation du 17 décembre 2009.

Ce qui est exposé en B.6.3 fait apparaître que la règle des cinquante mètres ne saurait être considérée comme un élément suffisamment établi dans la jurisprudence concernant les indemnités de réparation des dommages résultant de la planification spatiale et que, dans ses arrêts du 17 décembre 2009, la Cour de cassation a plutôt contribué à rétablir la sécurité juridique qu'à la compromettre. En voulant mettre en cause les précisions apportées par la jurisprudence récente, le législateur décrétoal a, dans des procès où la Région est partie, porté atteinte aux attentes légitimes de la catégorie de personnes dont font partie les parties requérantes, concernant une indemnité du chef de dommages résultant de la planification spatiale, qui n'était pas limitée, par définition, à la bande des cinquante premiers mètres à partir de l'alignement.

Il n'apparaît donc pas, en l'espèce, qu'il y ait des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général qui justifieraient une intervention rétroactive du législateur décrétoal.

B.10. Le moyen est fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens, dès lors qu'ils ne pourraient mener à une annulation plus étendue.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 55, 3°, du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 15 décembre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt