

Numéro du rôle : 5163
Arrêt n° 55/2012 du 19 avril 2012

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

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 F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 juin 2011 en cause de la Région flamande contre la SA « MAFAR », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 juin 2011, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il réserve le droit à une indemnisation, pour les dépenses que le demandeur qui dispose d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré a effectuées en vue de réaliser la destination du bien, au seul propriétaire ou titulaire d'un droit réel sur le bien affecté, alors que le demandeur qui dispose aussi d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré mais qui n'a pas la qualité de propriétaire ou de titulaire d'un droit réel n'a pas droit à une indemnisation pour les dépenses qu'il a effectuées en vue de réaliser la destination du bien, lorsque le bien a été frappé d'une interdiction de bâtir résultant d'une désignation définitive comme zone de dunes protégée ou comme zone agricole ayant une importance pour les dunes ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « MAFAR », dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise 149/24;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 29 février 2012 :

- ont comparu :
 - . Me J. De Busscher, avocat au barreau de Bruges, pour la SA « MAFAR »;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat 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;
- l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « MAFAR » possède un droit de bâtir contractuel sur deux parcelles dont elle n'est pas propriétaire, situées dans la commune de Koksijde. Afin d'obtenir un permis d'urbanisme de la commune de Koksijde, elle s'était préalablement engagée à effectuer un certain nombre de travaux d'infrastructure, tels que l'aménagement

d'une rue, l'installation de l'éclairage public et des conduites d'utilité publique. Le 15 septembre 1993, le permis d'urbanisme a été délivré.

A la suite de la publication de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 novembre 1994 « relatif à la désignation définitive de zones de dunes protégées et de zones agricoles ayant une importance pour les dunes », ces parcelles ont toutefois été désignées comme une zone de dunes protégées, avec pour effet d'être soumises à une interdiction totale de bâtir. La SA « MAFAR » a réclamé, en vertu de l'article 54, § 1er, de la loi du 12 juillet 1973, une indemnisation pour le dommage résultant de cette interdiction de bâtir. Le Gouvernement flamand a toutefois déclaré la requête irrecevable étant donné que la SA « MAFAR » n'était pas propriétaire des parcelles concernées mais disposait seulement d'un droit contractuel de bâtir.

Le Tribunal de première instance de Bruxelles (le 16 mai 2002) et la Cour d'appel de Bruxelles (le 27 juin 2007) ont déclaré l'action de la SA « MAFAR » fondée et lui ont octroyé une part très importante de l'indemnité qu'elle demandait. Dans un arrêt du 7 septembre 2009, la Cour de cassation a cependant cassé l'arrêt précité de la Cour d'appel au motif que l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 n'accorde une indemnisation qu'au propriétaire ou au titulaire d'un droit réel. La Cour de cassation a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel d'Anvers, qui a posé la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. La SA « MAFAR » souligne que l'indemnisation à laquelle donne droit l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ne concerne pas seulement la diminution de valeur du bien immobilier à la suite de l'interdiction de bâtir. En vertu de l'article 54, § 3, de cette loi, combiné avec l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 octobre 1996 portant exécution de l'article 54 de la loi précitée, il peut également s'agir « des dépenses faites par le demandeur pour réaliser la destination du bien », comme l'a observé la Cour de cassation.

La SA « MAFAR » relève également que de telles dépenses ne sont pas nécessairement faites par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel mais qu'elles peuvent également être supportées par le titulaire d'un permis d'urbanisme exécutoire. Elle expose qu'un permis d'urbanisme confère des droits qui sont opposables aux tiers.

Selon la SA « MAFAR », l'interprétation selon laquelle le droit à l'indemnisation visée à l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 appartient seulement aux titulaires de droits réels ne découle pas du texte de cette loi. Il n'existe, selon elle, aucune justification objective pour limiter aux titulaires de droits réels le droit à l'indemnisation et pour ne pas le conférer aux personnes à qui un permis d'urbanisme a été délivré dans des circonstances identiques et qui subissent de la même manière les effets préjudiciables du décret sur les dunes en ce qui concerne les dépenses déjà effectuées en vue de la réalisation de la destination du bien. En outre, la non-indemnisation des frais et charges supportés par une catégorie, à savoir les titulaires d'un droit de bâtir, bien que ces mêmes coûts soient indemnisés pour les propriétaires, ne contribuerait pas à la réalisation du but poursuivi par le décret sur les dunes, à savoir la protection des dunes côtières grâce à l'interdiction d'ériger de futures constructions.

A.2.1. Le Gouvernement flamand expose que le dommage qui résulte, pour un propriétaire, de l'existence de servitudes d'intérêt public ne doit en principe pas être indemnisé. Il ne s'agirait pas d'une expropriation, de sorte que l'article 16 de la Constitution ne s'applique pas. La détermination des cas dans lesquels une limitation du droit de propriété peut donner lieu à une indemnisation et les conditions auxquelles celle-ci doit s'effectuer relèvent, selon le Gouvernement flamand, d'un choix qui appartient au législateur compétent, sous réserve du droit de la Cour d'effectuer un contrôle du caractère raisonnable et proportionné de la mesure prise. En l'espèce, le législateur décretaal a choisi de n'indemniser partiellement que la dépréciation des terrains, estime le Gouvernement flamand.

A.2.2. Selon le Gouvernement flamand, le propriétaire du terrain et le titulaire d'un droit de bâtir ne sont pas comparables, étant donné que seul le propriétaire peut être affecté par la dépréciation du terrain. Dans la mesure où l'on considère que tant le propriétaire que le titulaire d'un droit contractuel ont exposé des frais pour réaliser la destination du bien, ils sont effectivement comparables, estime le Gouvernement flamand, dès lors que le titulaire d'un droit contractuel peut également subir un dommage en ce qu'il a fait des dépenses pour réaliser une destination qui, en raison de la modification de destination, ne peut en définitive pas être réalisée. Le Gouvernement flamand souligne cependant que ce titulaire de droit ne subit pas la dépréciation du terrain et qu'il relève du choix politique du Gouvernement flamand de n'indemniser que la dépréciation du terrain. Ce choix politique serait proportionné étant donné que la perte d'un droit de bâtir peut être indemnisée par un recours contre le propriétaire, qui reçoit, quant à lui, une indemnisation.

A.2.3. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'y a pas de traitement inégal entre le propriétaire, dont les charges et frais sont indemnisés, et le non-propriétaire qui est titulaire d'un droit de bâtir, dont les charges et frais ne sont pas indemnisés. Dans le cas du propriétaire, ces charges et ces frais font en effet partie de la valeur actualisée du bien.

A.3. La SA « MAFAR » soutient qu'en ce qui concerne le propriétaire, les charges et les frais qu'il a consentis pour réaliser la destination du bien sont effectivement indemnisés en tant que tels. On ne saurait déduire le contraire du fait qu'ils font partie de la dépréciation du bien.

La SA « MAFAR » expose en outre que la réparation de l'éventuel dommage ne peut pas être réclamée au propriétaire, qui est, quant à lui, indemnisé. Ce propriétaire ne peut en effet pas obtenir d'indemnisation pour les frais et les charges qu'il n'a pas lui-même supportés mais qui ont été exposés par un tiers. En effet, le propriétaire n'a pas commis de faute contractuelle ou extracontractuelle, dès lors que l'interdiction de bâtir est le résultat d'un acte de l'autorité.

Enfin, la SA « MAFAR » estime qu'il ne s'agit pas tellement d'un choix politique délibéré du législateur décréteur mais de l'oubli de prendre en compte la situation du titulaire d'un droit de bâtir. Cet oubli a probablement été causé par la reproduction quasi littérale du régime relatif à l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, alors que la situation du titulaire d'un droit de bâtir en application du décret sur les dunes diffère fortement de celle du titulaire d'un droit de bâtir dans le cadre du régime portant sur les dommages résultant de la planification spatiale. En effet, dans la dernière hypothèse, l'interdiction de bâtir n'influence pas les permis d'urbanisme déjà délivrés, ni *a fortiori* les travaux déjà entamés, tandis que c'est effectivement le résultat de l'interdiction de bâtir contenue dans le décret sur les dunes. Par ailleurs, en ce qui concerne les dommages résultant de la planification spatiale, le législateur décréteur a effectivement prévu dans le décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière une indemnisation pour les usagers en cas de modifications de destination, de surimpressions et de servitudes d'utilité publique.

A.4. Le Gouvernement flamand déclare que la différence entre les effets juridiques de l'interdiction de bâtir dans le cadre de l'indemnisation résultant de la planification spatiale et ceux de l'interdiction de bâtir contenue dans le décret sur les dunes n'est pas pertinente pour apprécier la constitutionnalité du régime d'indemnisation de la dépréciation d'un bien immobilier en faveur du propriétaire. Pour ce qui est du régime d'indemnisation des utilisateurs d'un bien dans certains cas de modification de destination de zones agricoles en zones forestières et naturelles, le Gouvernement flamand observe que ces indemnisations sont réservées aux agriculteurs.

- B -

B.1.1. Le décret du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières a inséré dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature un titre intitulé « Dispositions spécifiques pour la région des dunes maritimes ». L'article 52 de la loi du 12 juillet 1973 habilite le Gouvernement flamand à désigner certaines parties des dunes maritimes comme « zone de dunes protégée » ou comme « zone agricole ayant une

importance pour les dunes ». En vertu de l'article 52, § 1er, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973, une telle désignation implique une interdiction totale de bâtir, quelle que soit la destination du bien suivant les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux en vigueur ou suivant les permis de lotir accordés.

Cette interdiction de bâtir s'applique même si un permis d'urbanisme a déjà été délivré pour les parcelles désignées comme zones de dunes protégées et même si les travaux ont déjà été entamés (Cass., 5 octobre 1995, Pas. 1995, I, n° 416).

B.1.2. L'article 54 de la loi du 12 juillet 1973, en cause, prévoit une compensation des dommages causés par l'interdiction de bâtir lorsque cette interdiction met un terme à la destination suivant les plans d'aménagement ou les permis de lotir en vigueur.

Cette disposition est libellée comme suit :

« § 1. L'indemnité est due suite à l'interdiction visée à l'article 52, lorsque cette interdiction, résultant d'une désignation définitive des dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes, met un terme à la destination suivant les plans d'aménagement en vigueur ou les permis de lotir qui s'appliquaient au terrain au jour précédant la publication de l'arrêté portant désignation provisoire des zones de dunes protégées ou des zones agricoles ayant une importance pour les dunes.

§ 2. Le droit d'indemnisation naît lors du transfert d'un bien, lors de la délivrance d'un refus d'un permis de bâtir ou lors d'une attestation urbanistique négative, à condition que le transfert ou la délivrance se font après la publication de l'arrêté de désignation définitive des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes. Les réclamations de paiement des indemnités sont introduites auprès du Gouvernement flamand. Les réclamations de paiement des indemnités se prescrivent trois années après le jour de l'ouverture du droit d'indemnisation.

§ 3. La diminution de valeur pouvant faire l'objet d'une indemnité, doit être estimée comme la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour de la naissance du droit d'indemnité et majorée des charges et des frais, sans tenir compte de l'interdiction de bâtir, et d'autre part, la valeur du bien au moment de la naissance du droit d'indemnité.

§ 4. Seule la diminution de valeur résultant directement de l'interdiction de bâtir visée à l'article 52, peut faire l'objet d'une indemnité. La diminution de valeur à concurrence de 20 %

doit être acceptée sans indemnité. Pour le calcul de l'indemnité il ne sera pas tenu compte des transferts de biens ayant eu lieu après le 14 juillet 1993.

§ 5. Aucun dédommagement n'est dû dans le cas visé à l'article 35, dixième alinéa, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996.

§ 6. Le Gouvernement flamand détermine les modalités d'exécution du présent article, en particulier en ce qui concerne la fixation de la valeur du bien et son actualisation. En ce qui concerne l'actualisation, elle se fera sur base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

§ 7. Il peut être satisfait à l'obligation d'indemnité par un arrêté motivé du Gouvernement flamand, et après avis de l'Institut de la Conservation de la Nature, portant abrogation de l'interdiction de bâtir visée à l'article 52 pour la parcelle concernée.

§ 8. Lorsqu'une personne physique est propriétaire d'une seule parcelle à bâtir, dont la superficie maximale est déterminée par le Gouvernement flamand, située dans des zones de dunes protégées ou dans des zones agricoles ayant une importance pour les dunes et lorsque cette parcelle constitue son unique parcelle à bâtir non-construite et que pour le reste il n'est propriétaire que d'une seule propriété immobilière à la date du 15 septembre 1993, elle peut exiger l'achat par la Région flamande, en faisant connaître sa volonté par lettre recommandée, à envoyer dans vingt-quatre mois de la publication de l'arrêté portant désignation provisoire des zones de dunes protégées ou des zones agricoles ayant une importance pour les dunes. Dans ce cas, la parcelle doit être rachetée et intégralement payée dans les vingt-quatre mois après la notification, sous peine de déchéance du droit de l'interdiction de bâtir visée à l'article 52. L'achat par la Région flamande implique que le prix d'achat payé ou que la valeur, en cas d'acquisition autre que par achat, à laquelle le bien a été estimé en vue du paiement des droits, majorée des charges et des frais y compris les frais de financement, soient remboursés. Le Gouvernement flamand détermine le mode d'application du présent paragraphe.

§ 9. Aucune indemnité n'est due dans les cas visés à l'article 35, dixième alinéa, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 ».

B.2. La Cour de cassation a jugé que la compensation visée par la disposition en cause était réservée aux propriétaires ou titulaires d'autres droits réels (Cass., 7 septembre 2009, Pas. 2009, n° 482).

Dans cette interprétation, contenue dans la question préjudicielle, le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré qui n'est pas titulaire d'un droit réel sur la parcelle frappée de l'interdiction de bâtir n'a pas droit à la compensation visée par la disposition en cause pour les dépenses qu'il a effectuées en vue de réaliser la destination du bien.

B.3.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Constitution n'oblige pas le législateur décentralisé à prévoir une compensation pour les restrictions du droit de propriété imposées dans l'intérêt général, telles que les interdictions de bâtir.

B.3.2. En vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut toutefois, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général.

Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou professionnel extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, comme le fait d'imposer une servitude d'utilité publique, ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

B.3.3. Etant donné que le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est une application du principe d'égalité et de non-discrimination, il appartient à la Cour de contrôler au regard de ce principe l'indemnisation prévue par la loi en cas de restriction du droit de propriété ou l'absence d'une telle indemnisation.

B.4. Un permis d'urbanisme régulièrement délivré constitue, pour son titulaire, une propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 18 février 1991, *Fredin (n° 1) c. Suède*; CEDH, 29 novembre 1991, *Pine Valley Developments Ltd. c. Irlande*, § 52).

L'exclusion de la zone constructible d'une parcelle qui avait antérieurement la destination de terrain à bâtir constitue une ingérence dans le droit au respect des biens (CEDH, 27 octobre 1994, *Katte Klitsche de la Grange c. Italie*, § 40).

B.5.1. Dans l'interprétation du juge *a quo*, le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré qui ne détient aucun droit réel sur la parcelle frappée de l'interdiction de bâtir ne peut prétendre à l'indemnisation des dépenses qu'il a effectuées pour réaliser la

destination du bien, alors que le propriétaire ou autre titulaire d'un droit réel qui a fait les mêmes dépenses est effectivement dédommagé sur la base de la disposition en cause.

B.5.2. L'interdiction de bâtir résultant d'une désignation définitive comme zone de dunes protégée frappe dans la même mesure ces deux catégories de personnes. Par ailleurs, une fois l'interdiction de bâtir appliquée, le propriétaire conserve son droit de propriété sur la parcelle en question, alors que le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré qui ne détient aucun droit réel sur cette parcelle voit ce permis dénué de toute utilité.

Bien qu'il ne puisse raisonnablement être contesté que le fait d'imposer l'interdiction de bâtir visée à l'article 52 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature poursuit un objectif d'intérêt général, l'exclusion du titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré de la compensation prévue par la disposition en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.5.3. Dans cette interprétation, l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré qui n'est pas titulaire d'un droit réel sur la parcelle frappée de l'interdiction de bâtir ne peut obtenir une compensation des dépenses qu'il a effectuées pour réaliser la destination de cette parcelle.

B.6. La disposition en cause est toutefois susceptible d'une autre interprétation. En effet, le texte de cette disposition ne fait aucune distinction entre, d'une part, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel et, d'autre part, le titulaire d'un droit de bâtir ou d'un permis d'urbanisme qui n'est pas titulaire d'un droit réel sur le bien.

Dans cette interprétation, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel peut prétendre à l'indemnité prévue par la disposition en cause, en ce que cette indemnité vise à compenser la dépréciation de la propriété, alors que le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré a droit à une compensation des dépenses qu'il a effectuées pour réaliser la destination du bien, même s'il ne détient aucun droit réel sur la parcelle en question.

Dans cette interprétation, la différence de traitement est inexistante.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré qui ne détient aucun droit réel sur la parcelle frappée de l'interdiction de bâtir résultant d'une désignation définitive comme zone de dunes protégée ne peut obtenir aucune compensation des dépenses qu'il a effectuées pour réaliser la destination de cette parcelle, l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle cette même personne peut obtenir une compensation des dépenses qu'elle a effectuées pour réaliser la destination de cette parcelle, l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 19 avril 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt