

Numéro du rôle : 5286
Arrêt n° 121/2012 du 18 octobre 2012

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire (coordination du 15 mai 2009), posée par le Tribunal de première instance d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, 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 jugement du 19 décembre 2011 en cause de (1) la SA « Immobilière fédérale de la Construction » (I.F.C.) contre la « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn » et (2) la SA « Imolex » contre la « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 janvier 2012, le Tribunal de première instance d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'un justiciable est privé de la possibilité d'invoquer l'exception d'illégalité garantie par la Constitution, au sens de l'article 159 de la Constitution, à l'égard de prescriptions d'un plan de secteur qui ont déjà été jugées illégales par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, en raison de l'absence d'un avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat sur des prescriptions urbanistiques qui ne figurent pas dans l'arrêté organique du 28 décembre 1972 contenant les prescriptions réglementaires applicables aux plans de secteur ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Immobilière fédérale de la Construction » (I.F.C.), dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de l'Etuve 12;
- la « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn », dont le siège est établi à 2800 Malines, Motstraat 20;
- la SA « Imolex », dont le siège social est établi à 2550 Kontich, Edegemsesteenweg 55;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Immobilière fédérale de la Construction » (I.F.C.);
- la SA « Imolex »;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 18 septembre 2012 :

- ont comparu :

. Me T. Kloeck *loco* Me P. Flamey et Me J. Bosquet, avocats au barreau d'Anvers, pour la SA « Immobilière fédérale de la Construction » (I.F.C.) et la SA « Imolex »;

. Me P. Van der Straten, avocat au barreau d'Anvers, pour la « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn »;

- . Me M. Storme, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Nihoul 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 « Immobilière fédérale de la Construction » (ci-après : la SA « I.F.C. ») et la SA « Imolex » citent, séparément, la « Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn » en révision de l'indemnité d'expropriation provisoire qui leur avait été accordée en raison de l'expropriation de leurs biens immobiliers, par arrêté ministériel du 10 juillet 2008, en vue de l'aménagement d'un terminus de tram sur la ligne Mortsel-Boechout. Les deux affaires ont été jointes par le Tribunal de première instance.

Le plan de secteur pour Anvers n° 14, fixé par arrêté royal du 3 octobre 1979, a attribué aux biens expropriés la destination de « zone de réserve pour quartiers résidentiels ». La demande en révision tend, à titre principal, à faire déclarer l'expropriation illégale, sur la base de l'article 159 de la Constitution, en invoquant à l'encontre de l'arrêté d'habilitation du 10 juillet 2008 la méconnaissance de la portée de la notion d'extrême urgence et l'excès de pouvoir. A titre subsidiaire, les parties demanderesses devant le juge *a quo* exigent une indemnité d'expropriation plus élevée et, à titre infiniment subsidiaire, elles demandent que l'expert judiciaire désigné soit chargé de calculer la valeur vénale des biens expropriés sur la base de la destination « zone de réserve d'habitat » prévue au plan de secteur. La SA « Imolex » suggère aussi une question préjudicielle, que le juge *a quo* considère indispensable à la solution du litige au fond et qu'il pose par conséquent.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

A.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle repose sur plusieurs erreurs. En effet, la question posée suppose que les parcelles à exproprier soient situées dans une zone pour laquelle une modification définitive du plan de secteur a été fixée par arrêté du Gouvernement flamand, que cet arrêté modificatif soit vicié et ait déjà été déclaré illégal par un arrêt du Conseil d'Etat et qu'à la suite d'un arrêté de validation du Gouvernement flamand, le justiciable ne pourrait plus soulever l'exception d'illégalité. Toutefois, l'illégalité invoquée par les parties demanderesses devant le juge *a quo* ne concerne pas une modification du plan de secteur fixée par un arrêté du Gouvernement flamand mais le plan de secteur d'Anvers n° 14, originaire, fixé par arrêté royal du 3 octobre 1979, et la prescription de destination dont l'illégalité est alléguée en raison de l'absence d'un avis préalable du Conseil d'Etat n'a pas encore été déclarée illégale par un arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, de sorte que la validation prévue par l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne peut s'appliquer à la prescription de destination visée et que l'exception d'illégalité n'est pas limitée par l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire. En outre, l'arrêté contenant le plan de secteur du 3 octobre 1979 a effectivement été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Par conséquent, on ne peut pas considérer que l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire s'applique au litige en cause et la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

A.2.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo*, la « Vlaamse Vervoersmaatschappij - De Lijn », estime que la question préjudicielle posée n'est pas pertinente pour la solution du litige au fond. Elle n'aperçoit pas le lien qui pourrait exister entre la disposition décrétales en cause (l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire), qui porte sur la violation de l'obligation de recueillir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat lors de la fixation définitive des modifications du plan de secteur, et l'objet du litige ayant donné lieu à la question préjudicielle, à savoir l'indemnité d'expropriation dont la valeur vénale est notamment déterminée à l'aide des dispositions urbanistiques complémentaires, qui figurent dans le plan de secteur d'Anvers n° 14, originaire, au sujet duquel la section de législation du Conseil d'Etat a remis un avis.

En effet, il est établi en l'espèce que le plan de secteur d'Anvers n° 14, y compris les dispositions urbanistiques complémentaires, a été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat (avis du 19 septembre 1979, L.13.435, *inédit*), que la disposition urbanistique complémentaire « zone de réserve pour quartiers résidentiels » est prévue dans les dispositions urbanistiques complémentaires de l'arrêté royal du 3 octobre 1979, qu'une destination urbanistique a été donnée aux terrains, comme prévu dans le plan de secteur d'Anvers n° 14, originaire, et que la destination urbanistique des biens expropriés a été modifiée par le plan provincial d'aménagement « Capenberg », fixé par arrêté provincial de la province d'Anvers du 24 mars 2005.

A.2.2. Le jugement de renvoi ne permet pas de déduire les motifs pour lesquels le juge *a quo* a estimé nécessaire de poser la question préjudicielle citée plus haut.

A.3.1. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* font valoir que, dans son jugement interlocutoire, le juge *a quo* n'a pas donné d'interprétation de l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, article qui n'avait d'ailleurs été invoqué par la SA « Imolex » que si le juge estimait que la validation décrétales de l'article en cause s'appliquait à la fixation du plan de secteur définitif dans lequel figurent les prescriptions particulières de destination. Etant donné que le juge *a quo* a posé la question préjudicielle, la Cour doit interpréter la disposition en cause de cette manière. En d'autres termes, en posant la question préjudicielle, le juge *a quo* estime qu'il n'est pas exclu que la validation législative puisse également s'appliquer à la fixation initiale des plans de secteur définitifs.

A.3.2. En outre, il n'est pas question d'absence manifeste de contribution à la solution du litige au fond, étant donné que le juge *a quo* n'a pas encore pris position en ce qui concerne l'applicabilité de la validation législative à toute fixation d'un plan de secteur ayant établi des prescriptions de destination particulières ou seulement aux actes réglementaires modifiant le plan de secteur ou subséquents à une telle modification. Les termes « modifications aux plans régionaux [lire : plans de secteur] » contenus dans l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire peuvent dès lors être interprétés de deux manières : soit comme désignant toute décision modifiant un plan de secteur en vigueur, et donc aussi un plan de secteur provisoire ou une décision apportant une modification à la situation urbanistique, soit comme une décision fixant définitivement une modification d'un plan de secteur existant.

Par conséquent, la question préjudicielle est recevable.

#### *Quant au fond*

A.4.1. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la question préjudicielle appelle une réponse négative. En premier lieu, la distinction instaurée par l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire repose sur un critère objectif distinguant les prescriptions de plan de secteur qui seraient illégales en l'absence d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat et les prescriptions de plan de secteur qui seraient illégales en raison d'autres vices substantiels. La restriction qu'instaure l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire a en outre un objet très limité et ne concerne que les cas dans lesquels le fait de soulever, après de nombreuses années, l'exception d'illégalité apparaît disproportionné par rapport à la nature de l'erreur de procédure et conduit à des effets disproportionnés (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, nr. 2011/3, pp. 52 et s.).

De surcroît, la validation législative d'un arrêté fixant un plan de secteur, opérée par l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, est d'une toute autre nature que la validation législative de permis individuels spécifiques, qui doit couvrir tous les vices éventuels de ces permis et qui soustrait entièrement ceux-ci au contrôle du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux ordinaires. En effet, la validation opérée par l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire concerne les dispositions réglementaires et non les permis individuels; elle se limite à une seule sorte d'erreur de procédure bien précise; avant la date d'entrée en vigueur de la validation, à savoir le 1er septembre 2009, il ne peut y avoir ni arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, ni recours en annulation pendant, ni aucune décision judiciaire ayant pour objet d'écarter l'application de la destination litigieuse en vertu de l'article 159 de la Constitution.

A.4.2. Par conséquent, le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse mais demande que, si la Cour estimait toutefois que l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire s'applique au présent litige au fond, il soit autorisé à introduire un mémoire complémentaire concernant le fond de l'affaire.

A.5.1. En ordre subsidiaire, la partie défenderesse devant le juge *a quo* fait valoir que la validation législative doit être considérée comme légitime. Nonobstant le fait qu'une validation peut entraîner une inégalité de traitement en matière de garanties juridictionnelles, il y a lieu de constater que la validation n'a pas d'incidence sur le litige pendant devant le juge *a quo*, étant donné que la validation était déjà intervenue antérieurement à l'expropriation et avant la naissance du litige au fond. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la validation est admise lorsque le législateur décrétal invoque des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général susceptibles de justifier l'intervention du législateur décrétal. Les travaux préparatoires contiennent à cet égard suffisamment d'éléments justifiant les circonstances exceptionnelles et les motifs impérieux (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011).

A.5.2. De plus, selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, il importe également de souligner qu'il s'agit d'une illégalité externe et qu'elle n'affecte pas le contenu de la décision; seule une condition de forme, à savoir l'avis obligatoire de la section de législation de Conseil d'Etat, est visée.

A.6.1. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* estiment que la question préjudicielle porte sur la légitimité de la validation que l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire a opérée, compte tenu de l'éventuelle inégalité de traitement qui en serait résultée entre les justiciables qui peuvent formuler une exception d'illégalité à l'encontre d'un acte administratif réglementaire applicable et les justiciables qui ne peuvent pas demander l'application de l'article 159 de la Constitution et à l'égard de qui une formalité substantielle n'a pas été respectée. En outre, la validation législative intervient dans les litiges en cours, sans que les travaux préparatoires concernés fournissent toutefois une justification à cet égard. De surcroît, la validation des modifications de plan de secteur a été édictée avec effet à la date d'entrée en vigueur desdites modifications, de sorte qu'elle rétroagit; une telle rétroactivité n'est justifiée que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Le caractère indispensable de la rétroactivité est par ailleurs extrêmement contestable, étant donné qu'en cas de validation avec effet immédiat pour l'avenir, les droits des justiciables à qui un permis a été accordé sur la base de la prescription de plan viciée peuvent obtenir une sécurité juridique suffisante grâce à une régularisation, tandis que les droits des justiciables expropriés pour lesquels la zone de destination détermine l'indemnité d'expropriation ne sont pas privés du contrôle juridictionnel portant sur la légalité de cette prescription de destination. Selon les parties demanderesses devant le juge *a quo*, c'est davantage la prétendue sécurité juridique que l'administration souhaite acquérir pour elle-même qui est en jeu et qui entre en conflit avec le principe de sécurité juridique. La sécurité juridique pour l'autorité publique n'est, en l'espèce, rien d'autre que la continuité du service public, laquelle ne peut constituer une motivation suffisante que si elle n'entraîne pas d'ingérence dans les litiges en cours.

A.6.2. Selon les parties demanderesses devant le juge *a quo*, le fait qu'il s'agit en l'espèce d'actes administratifs réglementaires ne justifie pas la validation, étant donné que, lors de la confirmation, le Gouvernement flamand n'a en aucune manière vérifié si les destinations particulières prévues au plan de secteur qu'il a validées ont maintenu la politique d'aménagement du territoire souhaitée et si ces prescriptions ne contenaient pas des contradictions que signalait peut-être un avis antérieur du Conseil d'Etat.

A.6.3. Pour terminer, les parties demanderesses devant le juge *a quo* souhaitent faire observer que, même si, en couvrant le non-respect d'une formalité dite substantielle, le législateur tente de remédier à l'insécurité juridique qui a été ainsi créée, il n'y remédie pas en empêchant seulement le contrôle juridictionnel portant sur ce

vice de forme, s'il n'offre pas des garanties similaires lorsqu'il exerce lui-même la compétence qui avait été auparavant déléguée au pouvoir exécutif.

Par conséquent, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.7. Le Gouvernement flamand observe que lorsque les parties demanderesses devant le juge *a quo* soutiennent que la sécurité juridique ne peut être utilisée comme argument pour soustraire, avec effet rétroactif, à toute forme de critique de légalité toutes les prescriptions de destination particulières et les contradictions potentielles qu'elles contiennent en ce qui concerne leur caractère exécutable, ce constat n'est pas pertinent dès lors que la validation prévue par l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne soustrait pas les prescriptions de destination particulières à tout contrôle de la légalité.

- B -

B.1. L'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« § 1er. Les arrêtés du Gouvernement flamand contenant la fixation définitive des modifications aux plans régionaux [lire : plans de secteur] sont déclarés valables à partir de la date de leur entrée en vigueur. Cette déclaration de validité est limitée à la dérogation à l'obligation de recueillir l'avis de la division [lire : section de] Législation du Conseil d'Etat ou à la dérogation à l'obligation de motiver le traitement d'urgence de la demande d'avis auprès de la section [de] Législation du Conseil d'Etat en invoquant des raisons particulières.

La déclaration de validité vaut jusqu'à la date d'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant le plan régional pour la zone à laquelle il se rapporte.

§ 2. Le Gouvernement flamand est habilité à fixer pour le futur, sans les modifier, les arrêtés contenant la fixation définitive des modifications aux plans régionaux [lire : plans de secteur] qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, sont entamés par une infraction, visée [lire : entachés d'un vice visé] au § 1er, premier alinéa, et ce, pour les parcelles auxquelles l'arrêté se rapporte ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où un justiciable est privé de la possibilité d'invoquer l'article 159 de la Constitution à l'égard de prescriptions urbanistiques d'un plan de secteur qui ne figurent pas dans l'arrêté organique du 28 décembre 1972 contenant les prescriptions réglementaires applicables aux plans de secteur et qui ont déjà été jugées illégales par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, en raison de l'absence d'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat.

### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

B.3.1. Le Gouvernement flamand et la partie défenderesse devant le juge *a quo* considèrent que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors que la réponse n'est pas utile à la solution du litige *a quo*.

B.3.2. Il appartient en principe au juge *a quo* de vérifier s'il est utile de poser une question préjudicielle à la Cour au sujet d'une disposition qu'il estime applicable au litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut déclarer la question irrecevable.

B.3.3. Tout d'abord, il convient de constater que les terrains expropriés appartenant aux parties demanderesses sont situés dans une zone figurant au plan de secteur d'Anvers, tel qu'il est établi par l'arrêté royal du 3 octobre 1979 (*Moniteur belge*, 25 octobre 1979). L'article 7.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire porte toutefois seulement sur des arrêtés du Gouvernement flamand portant fixation définitive de modifications aux plans de secteur et non sur des arrêtés royaux établissant les plans de secteur proprement dits. Ensuite, il ressort du préambule de l'arrêté royal en question que celui-ci a effectivement été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, alors que la « déclaration de validité » contenue dans la disposition en cause « est limitée à la dérogation à l'obligation de recueillir l'avis de la division [lire : section de] Législation du Conseil d'Etat ou à la dérogation à l'obligation de motiver le traitement d'urgence de la demande d'avis auprès de la section [de] Législation du Conseil d'Etat en invoquant des raisons particulières ».

Il s'ensuit que la disposition en cause n'est manifestement pas applicable au litige au fond.

B.4. La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 18 octobre 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt