

Numéro du rôle : 5731
Arrêt n° 146/2014 du 9 octobre 2014

## ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 42 à 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (modification des articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996), posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 8 octobre 2013 en cause de Maria Van Noten et Alphonsus Simkens contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 octobre 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 42 à 46 du décret [flamand] du 18 [lire : 19] décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 violent-ils les droits et libertés garantis par la Constitution tels qu'ils figurent dans son titre II, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que les articles 42 à 45 sont déclarés d'application immédiate aux litiges en cours ? ».

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

- Maria Van Noten et Alphonsus Simkens, assistés et représentés par Me P. Buyckx et Me P. Van der Straten, avocats au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me P. Van Orshoven, Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 1er juillet 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 juillet 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 juillet 2014.

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*

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

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

Après qu'un arrêt de la Cour de cassation du 26 février 1998 eut cassé les arrêts de la Cour d'appel d'Anvers rendus en appel du jugement précité du 14 mai 1990, la Cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt interlocutoire du 15 janvier 2001, déclara l'action de M. Van Noten et A. Simkens non fondée, en tant qu'elle était basée sur l'adoption irrégulière ou fautive de l'arrêté royal du 3 octobre 1979 fixant le plan de secteur d'Anvers.

Par un arrêt interlocutoire du 14 mai 2002, la Cour d'appel de Bruxelles a déclaré qu'il est prouvé que le plan de secteur de 1979 a mis fin à l'affectation des terrains en tant que terrains à lotir. Avant de statuer sur l'indemnité pour les dommages résultant du plan, la juridiction *a quo* a posé une question préjudicielle à la Cour. Par son arrêt n° 95/2003 du 2 juillet 2003, la Cour a jugé que l'article 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, « en ce qu'il ne rend pas les articles 42 à 45 applicables aux demandes de dommages et intérêts ayant fait l'objet d'une décision de justice passée en force de chose jugée ».

La juridiction *a quo* constate, avec les appelants, que la Cour ne s'est pas prononcée par son arrêt n° 95/2003 précité sur la constitutionnalité de l'application immédiate des articles 42 à 45 aux actions en dommages et intérêts déjà pendantes.

La juridiction *a quo* fait référence à l'arrêt n° 188/2011 du 15 décembre 2011 dans lequel la Cour s'est prononcée sur l'effet rétroactif de la « règle des cinquante mètres », prévue par l'article 7.4.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Elle se demande si la Région flamande peut se prévaloir en l'espèce de circonstances exceptionnelles ou de motifs impérieux d'intérêt général pour justifier une intervention rétroactive du législateur décentralisé. Faisant droit à la suggestion des appelants, elle pose en conséquence la question préjudicielle mentionnée plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle n'est pas recevable puisque ni la formulation de la question, ni la motivation de la décision de renvoi ne permettent de déduire quelles sont exactement les dispositions constitutionnelles relevant du contrôle de la Cour qui auraient été violées. Par conséquent, la question préjudicielle ne contient pas les éléments nécessaires qui permettraient à la Cour de se prononcer.

Si la Cour répondait toutefois à la question préjudicielle, il va de soi, selon le Gouvernement flamand, qu'eu égard à la préservation des droits de la défense et du caractère contradictoire de la procédure, il ne serait possible d'interpréter la question qu'en ce sens qu'elle concerne une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

A.1.2. Selon les appelants dans le litige ayant donné lieu à la question préjudicielle, il ressort clairement que la juridiction *a quo* souhaite interroger la Cour sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

A.2. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand constate que les appelants dans le litige *a quo* invitent implicitement mais certainement la Cour à étendre la portée de la question préjudicielle, en ce sens que la Cour se prononcerait aussi sur le mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultant du plan. Il n'appartient toutefois pas aux parties dans le litige *a quo* de modifier ou de faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*.

#### *Quant au fond*

##### *Point de vue de M. Van Noten et A. Simkens*

A.3. Les appelants dans le litige que doit trancher la juridiction *a quo* observent que la Cour s'est déjà prononcée par ses arrêts n°s 28/2000 et 95/2003 sur l'article 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (ci-après : le décret du 19 décembre 1998). Ces

arrêts ne donnent toutefois pas de réponse à la question préjudicielle actuellement posée, qui porte sur la constitutionnalité de l'effet rétroactif des dispositions en cause sur les litiges pendants.

Ils esquissent le contexte de l'article 46 en cause. Ils renvoient à cet égard notamment aux arrêts de la Cour de cassation du 1er octobre 1992, du 22 janvier 1993 et du 18 juin 1998 statuant sur les dispositions de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » et aux travaux préparatoires de l'article 46 précité du décret du 19 décembre 1998.

A.4. Selon les appelants dans le litige que doit trancher la juridiction *a quo*, la rétroactivité des dispositions en cause viole les droits et libertés garantis au titre II de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La rétroactivité des normes législatives n'est pas interdite de façon générale mais, dans certains cas, des normes supérieures l'interdisent. C'est notamment le cas lorsque, comme en l'espèce, il est porté atteinte au droit de propriété ou lorsqu'il s'agit d'une intervention illicite dans des litiges pendants. Il s'agit d'une validation décrétable qui a pour but, ou du moins pour effet, d'influencer l'issue de litiges pendants entre les autorités publiques et le citoyen, à l'avantage des premières. Renvoyant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme, ils soutiennent que seules des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent justifier une intervention rétroactive du législateur.

En l'espèce, la rétroactivité visait en premier lieu à consolider la défense de la Région flamande dans un certain nombre de litiges. Ce faisant, l'autorité intervient activement dans un litige auquel elle est elle-même partie. Une telle intervention emporte violation des droits fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution, comme le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'effet rétroactif crée une différence de traitement non justifiée en matière de garanties juridictionnelles et est en conséquence contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'y a aucune circonstance exceptionnelle ou motif impérieux d'intérêt général qui puisse justifier l'intervention du législateur décrétable. Par son arrêt n° 188/2011 du 15 décembre 2011, la Cour a confirmé de nouveau que la législation rétroactive susceptible d'influencer l'issue de procédures judiciaires en cours n'est admissible que lorsqu'elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou par des motifs impérieux d'intérêt général.

A.5. Selon les appelants dans le litige ayant donné lieu à la question préjudicielle, la rétroactivité des dispositions en cause constitue simultanément une violation des droits et libertés garantis par le titre II de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Du fait de la rétroactivité, ils perdent une partie considérable de leur action, ce qui peut s'assimiler à une expropriation partielle au sens de l'article 16 de la Constitution. Ils soulignent que la façon d'agir de la Région flamande ici mise en cause est analogue à l'intervention du législateur fédéral dans l'affaire dite « du pilotage des bâtiments de mer » (Cour d'arbitrage, n°s 25/90 et 36/90; Cour européenne des droits de l'homme, 20 novembre 1995; Cour de cassation, 16 mai 1998).

A.6. Selon les appelants dans le litige que doit trancher la juridiction *a quo*, le nouveau mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultants du plan, introduit par les articles 42 et 43 en cause, viole les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel précité.

La valeur d'acquisition indexée ou le montant indexé ayant servi d'assise pour la perception des droits d'enregistrement ou de succession est généralement, à moins que le bien immeuble ait été acquis juste avant la modification du plan de secteur, considérablement inférieur à la valeur réelle du bien au moment de la modification du plan de secteur. En effet, cette valeur actualisée ne tient pas compte de l'augmentation de valeur du bien immeuble et ne compense que l'inflation, avec pour effet que l'indemnité accordée sera bien inférieure au dommage réellement subi.

Selon l'article 1er du Premier Protocole additionnel précité, une atteinte à la propriété n'est justifiée que pour autant qu'il existe un équilibre équitable entre l'intérêt général et le droit de propriété de l'intéressé. Si cet équilibre est rompu, la partie lésée peut prétendre à une indemnité. Si, en l'espèce, une indemnité minimale ou nulle était accordée à la suite des restrictions de propriété découlant d'un plan d'aménagement, l'article 1er du

Premier Protocole additionnel serait violé, étant donné que le droit de propriété est affecté par une mesure disproportionnée et discriminatoire.

A.7. Selon les appelants devant la juridiction *a quo*, le législateur décrétoal doit démontrer que le régime en cause peut être justifié par des circonstances particulières et exceptionnelles. Ils estiment que les éléments avancés dans les travaux préparatoires ne suffisent pas à justifier raisonnablement et objectivement les dispositions en cause.

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

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

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

Dans l'hypothèse où la Région flamande démontrerait que les lourdes implications financières qui résulteraient de l'application de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme rendraient la réglementation en cause nécessaire d'un point de vue budgétaire, se pose la question de la compatibilité de ces règles avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les appelants observent que l'impact financier n'a pas été traduit concrètement en chiffres, de sorte qu'il n'est pas possible d'examiner si cet impact est à ce point considérable qu'il serait susceptible de justifier l'effet rétroactif du régime critiqué.

A.8. Dans leur mémoire en réponse, les appelants devant le juge *a quo* rejettent le point de vue du Gouvernement flamand selon lequel les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 constitueraient des dispositions purement interprétatives. Ce point de vue est, selon eux, contraire aux travaux préparatoires du décret, à l'interprétation donnée par la Cour de cassation et formulée dans l'arrêt du 18 juin 1998, à la motivation de l'arrêt de renvoi et à l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel il s'agirait en l'espèce d'une « régularisation décrétoale ».

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.9. Le Gouvernement flamand retrace tout d'abord le contexte des dispositions en cause et se réfère également aux arrêts de la Cour de cassation du 1er octobre 1992, du 22 janvier 1993 et du 18 juin 1998.

Quant au fond, le Gouvernement flamand soutient que la question préjudicielle, à supposer qu'elle soit recevable, ne peut être interprétée qu'en ce sens qu'elle concerne une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

A.10. En ce qui concerne la violation du principe d'égalité, combiné avec le principe de la sécurité juridique, du fait de la rétroactivité des dispositions en cause, il s'avère, selon le Gouvernement flamand, que la prémisses sur laquelle repose la question préjudicielle, plus précisément qu'il s'agirait d'une validation

législative avec effet rétroactif, est incorrecte. Les articles 42 à 45 en cause du décret du 19 décembre 1998 n'ont en effet d'autre portée que de préciser, d'une part, que la notion de « valeur du bien au moment de l'acquisition » figurant à l'ancien article 37, alinéa 2, de la loi sur l'urbanisme – insérée par la loi du 22 décembre 1977 et reprise dans l'article 35, alinéa 2, du décret de coordination – désigne, comme le mentionnent expressément les travaux préparatoires, « la base sur laquelle les droits d'enregistrement ou de succession ont été perçus à l'occasion de l'acquisition du bien », et, d'autre part, que l'article 37, alinéas 2 et 4, de la loi sur l'urbanisme – devenu dans l'intervalle l'article 35, alinéas 2 et 4, du décret de coordination – constitue le fondement légal d'un arrêté d'exécution en ce sens, ce que contredisaient les interprétations retenues par la Cour de cassation dans son arrêt du 18 juin 1998. Cela signifie, selon le Gouvernement flamand, que les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 sont en fait des dispositions décrétales interprétatives de l'article 35 du décret de coordination et ce, conformément à l'article 133 de la Constitution. Par conséquent, l'article 46 du décret du 19 décembre 1998 n'est rien de plus qu'une confirmation de ce que prescrit l'article 7 du Code judiciaire. Indépendamment de la disposition décrétales concernée, les juges dans les affaires pendantes doivent appliquer l'article 35 du décret de coordination interprété de manière authentique. Cette disposition interprétée n'est en effet pas remplacée; elle est censée avoir toujours été rédigée conformément au décret interprétatif, de sorte que, interprétée de la sorte, elle doit également être appliquée aux actes et faits juridiques qui ont eu lieu avant l'adoption et l'entrée en vigueur du décret interprétatif.

La section de législation du Conseil d'Etat a certes vu dans cette confirmation décrétales « une sorte de régularisation décrétales ». Ce point de vue ne résiste pas à l'examen, selon le Gouvernement flamand. Dans cette interprétation, il est en effet perdu de vue que le contenu de la règle décrétales n'est pas neuf mais constitue seulement une reprise de dispositions réglementaires qui existaient depuis fort longtemps. Il n'est dès lors pas question, en l'espèce, de rendre légitime ce qui ne l'était pas, dès lors que l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998 ne vaut pas *erga omnes*, mais seulement *inter partes*. Enfin, la réglementation décrétales n'est pas applicable à des affaires définitivement tranchées.

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

Le Gouvernement flamand indique encore que le problème qui est ici posé a déjà fait l'objet d'un recours en annulation (arrêt n° 28/2000) et d'une question préjudicielle (arrêt n° 95/2003).

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

A.11. Dans la mesure où la question préjudicielle concerne une violation alléguée du droit d'accès à un juge et du droit à une bonne administration de la justice, elle appelle une réponse négative, de l'avis du Gouvernement flamand, puisque la juridiction *a quo* fait abstraction des caractéristiques fondamentales d'une disposition interprétative. Une loi interprétative attache en effet à une disposition législative la signification que le législateur a voulu lui donner lors de son adoption et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. Autrement dit, le caractère interprétatif de la disposition concernée constitue automatiquement la justification du caractère rétroactif inhérent à celle-ci. En outre, l'accès à un juge n'est pas davantage limité, puisque les appelants dans l'affaire ayant donné lieu à la question préjudicielle conservent le droit de poursuivre l'action qu'ils ont intentée en vue d'obtenir l'indemnité demandée pour les dommages résultant du plan.

A.12. Pour ce qui est de la violation alléguée du droit de propriété en raison de la rétroactivité des dispositions en cause, le Gouvernement flamand estime que la réponse ne contribue manifestement pas à la solution du litige au fond, puisque la juridiction *a quo* indique elle-même avoir déjà tranché ce point par son arrêt interlocutoire du 14 mai 2002 et, plus précisément, avoir déclaré la demande sans objet dans la mesure où celle-ci se fonde sur la quasi-expropriation et sur l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, les appelants devant la juridiction *a quo* ne disposent pas d'un

« bien » au sens de l'article 1er du Protocole précité puisqu'ils ne peuvent pas se prévaloir d'une créance certaine et liquide ou bien d'une attente légitime.

Pour autant que de besoin, le Gouvernement flamand attire encore une fois l'attention sur le fait que la restriction alléguée des garanties prévues par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en raison de l'effet rétroactif du régime en cause, peut en tout état de cause être justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général.

A.13. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand soutient que l'arrêt n° 188/2011 du 15 décembre 2011 de la Cour constitutionnelle et l'arrêt dit « du pilotage des bâtiments de mer » de la Cour européenne des droits de l'homme du 20 novembre 1995, auxquels font référence les appelants dans le litige *a quo*, ne sont aucunement pertinents en l'espèce.

- B -

### *Quant aux dispositions en cause et à leur contexte*

B.1.1. Les articles 42 à 46 en cause du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (ci-après : le décret du 19 décembre 1998) font partie du chapitre IX (« Aménagement du territoire ») de ce décret. Les articles 42 à 45 modifient les articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret coordonné).

L'article 35 du décret coordonné prévoyait qu'une indemnité était due lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan définitif met fin à l'usage auquel un bien était initialement affecté ou normalement destiné. Cet article 35 correspond 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).

L'article 36 du décret coordonné disposait que ces actions en dommages et intérêts devaient être introduites auprès des tribunaux de première instance; il réglait aussi les possibilités d'appel ainsi que la prescription qui est applicable.

B.1.2. L'article 35, alinéas 1er et 2, du décret coordonné prévoyait initialement, à l'instar de l'article 37, alinéas 1er et 2, de la loi organique de l'urbanisme :

« 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.

La diminution de valeur, qui est prise en considération pour l'indemnisation doit être estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour où naît le droit à l'indemnité, majorée des charges et des frais avant l'entrée en vigueur du plan, et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation ».

L'article 37, alinéa 2, de la loi organique de l'urbanisme a été mis en œuvre à l'époque par l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

Par arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 1997, l'arrêté royal précité du 24 octobre 1978 a été adapté, de sorte que l'article 1er de cet arrêté royal disposait désormais, pour la Région flamande :

« Pour l'application de l'article 35, deuxième alinéa, du décret portant l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, est considéré :

1° comme valeur du bien au moment de l'acquisition :

le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété le jour de l'acquisition;

2° comme valeur du bien au moment de la naissance du droit à l'indemnité;

a) en cas de transfert du bien, le montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété au jour du transfert avec au minimum la valeur convenue;

b) en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou en cas de certificat d'urbanisme négatif, la valeur vénale à ce moment ».



Après l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998, C.96.0402.N, le législateur décréto a considéré que certaines modifications s'imposaient « afin de conférer un fondement décreto incontestable au caractère forfaitaire de l'indemnité pour les dommages résultant du plan » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, p. 13).

C'est dans ce contexte que les articles 42 à 45 en cause du décret du 19 décembre 1998 ont été adoptés.

B.1.3. L'article 42 en cause du décret du 19 décembre 1998 a complété comme suit l'article 35, alinéa 2, du décret coordonné :

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

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

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

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

B.1.4. L'article 46 en cause du décret du 19 décembre 1998 disposait :

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

L'article 46 du décret du 19 décembre 1998 avait pour effet de déclarer expressément applicable aux demandes d'indemnités fondées sur l'article 35 du décret coordonné, non encore tranchées par une décision judiciaire définitive, le mode d'évaluation de la valeur d'acquisition du bien déterminé par les articles 42 et 43 du même décret.

B.2. Le décret coordonné, en ce compris les articles 35 et 36 précités, a été abrogé, avec effet au 1er septembre 2009, par l'article 104 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ».

B.3. 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 » (ci-après : le décret du 16 juillet 2010) ajoute 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, disposait dès lors :

« 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 ».

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 coordonné.

Par son arrêt n° 188/2011 du 15 décembre 2011, la Cour a annulé l'article 55, 3°, du décret du 16 juillet 2010.

*Quant à la recevabilité et à la portée de la question préjudicielle*

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle serait irrecevable, étant donné que ni le libellé de la question, ni la motivation de la décision de renvoi ne permettraient de déduire quelles dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle auraient précisément été violées.

B.4.2. Il ressort de la décision de renvoi que la question préjudicielle porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Par conséquent, en ce qui concerne les normes de contrôle, la question préjudicielle contient les éléments nécessaires sur la base desquels la Cour peut statuer. Il ressort en outre des mémoires que le Gouvernement flamand a introduits qu'il a pu mener une défense utile s'agissant de l'éventuelle violation des normes de contrôle précitées.

B.5.1. Selon le Gouvernement flamand, les appelants devant le juge *a quo* demanderaient de manière implicite mais certaine à la Cour d'étendre la portée de la question préjudicielle en ce sens que la Cour se prononcerait également sur le mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultant du plan.

B.5.2. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou étendre la portée d'une question préjudicielle. C'est au juge *a quo* qu'il appartient de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

Dans la mesure où les appelants devant le juge *a quo* demanderaient à la Cour de se prononcer sur le mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultant du plan, il ne pourrait être accédé à cette demande.

*Quant au fond*

B.6. La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 sont déclarés applicables, par l'article 46 du même décret, aux actions en dommages et intérêts pendantes qui n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement passé en force de chose jugée.

B.7. En ce qu'elle porte sur une violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse étant donné que la réponse n'est pas utile à la solution du litige soumis au juge *a quo*. Dans sa décision de renvoi, le juge *a quo* indique en effet lui-même que, s'agissant de l'application de cette disposition conventionnelle, il a déjà « par l'arrêt du 14 mai 2002, statué à ce sujet et, plus précisément, déclaré la demande sans objet dans la mesure où elle est fondée sur la quasi-expropriation et sur l'article 1er du [Premier Protocole additionnel à la Convention européenne précitée] » et « a épuisé sa saisine sur ce point ».

B.8.1. Selon le Gouvernement flamand, la prémisse de la question préjudicielle, à savoir qu'il s'agirait en l'espèce d'une validation législative rétroactive, serait erronée.

B.8.2. Dans l'interprétation du juge *a quo*, les dispositions en cause sont, rétroactivement, déclarées applicables aux litiges pendants. La Cour répond dans cette interprétation.

B.9. Le régime en cause a été exposé comme suit dans les travaux préparatoires du décret du 19 décembre 1998 :

« [Du] fait de l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998, la légalité de l'ensemble de l'arrêté royal [du 24 octobre 1978] est compromise, ce qui nécessite une intervention

décrétales afin de donner un fondement décrétoal incontestable au caractère forfaitaire de l'indemnité pour les dommages résultant du plan et pour pouvoir poursuivre la défense menée jusqu'à présent par la Région flamande.

Etant donné que la Cour de cassation décide dans l'arrêt précité que les cours et tribunaux ne sont même plus liés par les valeurs d'acquisition établies dans les déclarations de succession, actes de donation ou d'acquisition, la défense de la Région flamande concernant l'estimation du dommage devient en effet en grande partie sans objet.

[...]

Si l'arrêté royal du 24 octobre 1978 est totalement inapplicable, il devient possible de déterminer les valeurs d'acquisition au moyen de points de comparaison.

Cela signifie que plusieurs dossiers peuvent être rouverts, en particulier ceux où les demandeurs disposaient objectivement d'un terrain à bâtir ou à lotir, mais ne pouvaient prétendre qu'à une indemnité limitée du fait de l'application de l'arrêté royal du 24 octobre 1978.

Il faut en outre s'attendre à ce qu'un certain nombre de demandeurs se pourvoient en cassation contre des arrêts non signifiés qui ont fait application de l'arrêté royal en question.

[...]

Afin d'éviter que l'arrêt de cassation du 18 juin 1998 fasse revivre plusieurs affaires relatives à des dommages résultant du plan, ce qui aura un impact financier important pour la Région flamande, il convient dès lors de donner une base légale aux dispositions de l'arrêté royal du 24 octobre 1978.

Le calcul, pour les dommages résultant du plan, de l'indemnité selon les titres d'acquisition s'inscrit d'ailleurs entièrement dans la philosophie de l'indemnité pour les dommages résultant du plan, qui constitue une indemnité forfaitaire.

[...]

Plusieurs jugements et arrêts de diverses cours et de divers tribunaux ont, par le passé, dit expressément que l'illégalité de l'article 1er, § 2, de l'arrêté ne porte absolument pas atteinte à la validité de l'article 1er, § 1er, et de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 octobre 1978.

[...]

La déclaration d'inapplicabilité de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 donne également lieu à plusieurs injustices.

Les demandeurs qui ne doivent à présent subitement plus soumettre la déclaration de succession dans laquelle ils ont par le passé évité des droits de succession substantiels du fait d'une faible estimation sont actuellement récompensés une seconde fois dans l'affaire relative aux dommages résultant du plan s'ils peuvent précisément ne pas prendre en compte cette déclaration-là.

[...]

Vu l'importance financière dans le chef de la Région flamande dans les dossiers pendants relatifs aux dommages résultant du plan, il est capital qu'il soit le plus vite possible prévu expressément que les modifications apportées à l'article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire sont également applicables aux procédures pendantes.

La Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises qu'une nouvelle loi est non seulement applicable aux situations nées après son entrée en vigueur, mais également aux effets des situations nées sous l'ancienne loi qui apparaissent ou se poursuivent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des droits irrévocablement établis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, pp. 13-14).

B.10.1. 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 but que l'issue de procédures judiciaires puisse 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.10.2. Il ressort des travaux préparatoires précités des dispositions en cause que leur adoption visait en particulier à rétablir la sécurité juridique et l'égalité entre justiciables, lesquelles, selon le législateur décréteur, auraient été compromises par l'arrêt précité de la Cour de cassation du 18 juin 1998. En effet, cet arrêt avait constaté la non-conformité de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » à l'article 37, alinéas 2 et 4, de la même loi organique de l'urbanisme, repris à l'article 35 du décret coordonné.

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

B.10.3. Ces raisons sont des motifs impérieux d'intérêt général pouvant raisonnablement justifier l'intervention du législateur décrétoal qui consiste à rendre les articles 42 à 45 en cause applicables aux litiges pendants.

Les articles 42 à 46 en cause du décret du 19 décembre 1998 ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. En ce qu'elle porte sur une violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

D'une part, l'article 46 en cause ne soustrait à la compétence des tribunaux, ni en soi ni en raison de l'objet des dispositions déclarées applicables par cet article, un litige portant sur un droit civil, comme l'action en dommages et intérêts en cause dans le litige soumis au juge *a quo*. Au contraire, l'article 36 du décret coordonné réserve expressément les actions en dommages et intérêts aux tribunaux de première instance.

D'autre part, en ce que les appelants devant le juge *a quo* contestent l'ingérence rétroactive du législateur décrétoal dans des litiges pendants, celle-ci est justifiée par les motifs impérieux d'intérêt général énoncés en B.10.2.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 42 à 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'article 46 du décret précité déclare les articles 42 à 45 du même décret applicables aux actions en dommages et intérêts qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 octobre 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen