

Numéro du rôle : 6526
Arrêt n° 66/2018 du 7 juin 2018

## ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, posée par le Tribunal de première instance d'Anvers, division Malines.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par jugement du 26 septembre 2016 en cause de Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders et Carina Slachmuylders contre la ville de Malines et la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 octobre 2016, le Tribunal de première instance d'Anvers, division Malines, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, viole-t-il les principes de protection du droit de propriété, tels qu'ils sont notamment consacrés par l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés pour autant que nécessaire avec les articles 10 et 11 de la Constitution, si cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle prévoit un mécanisme d'indemnisation contraignant pour le juge, qui donne lieu à une indemnisation forfaitisée et incomplète du justiciable lésé par une modification d'un plan d'aménagement qui est défavorable à son patrimoine, alors que les justiciables lésés par d'autres mesures de l'autorité publique que l'adaptation d'un plan d'aménagement - qui ne sont donc pas régies par la réglementation légale relative aux dommages résultant de la planification spatiale - peuvent prétendre à une indemnisation équitable et complète, en vertu des principes et des dispositions de droit international précités, d'autant qu'en matière de bénéfices résultant de la planification spatiale, qui sont le reflet inversé du régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, un système de taxation plus souple et intégral a été mis en œuvre ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders et Carina Slachmuylders, assistés et représentés par Me P. Flamey, avocat au barreau d'Anvers;
- la ville de Malines, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me F. Sebreghts et Me O. Verhulst, avocats au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles;
- l'ASBL « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents », assistée et représentée par Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders et Carina Slachmuylders;
- la ville de Malines;
- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 26 septembre 2017, 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 18 octobre 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande de certaines parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 18 octobre 2017, a fixé l'audience au 14 novembre 2017.

A l'audience publique du 14 novembre 2017 :

- ont comparu :

. Me S. Aerts et Me J. Gillemot, avocats au barreau d'Anvers, *loco* Me P. Flamey, pour Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders et Carina Slachmuylders;

. Me O. Verhulst, qui comparaisait également *loco* Me F. Sebreghts, pour la ville de Malines;

. Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke 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*

Le litige entre les parties devant le juge *a quo* concerne une action en indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale à laquelle les parties demanderesses devant le juge *a quo* estiment avoir droit, en raison de la moins-value subie par leur parcelle d'une superficie de 9 813 m<sup>2</sup> après qu'un plan particulier d'aménagement a modifié la destination de zone d'habitat en une zone composée majoritairement de vallées. Ces parties demanderesses demandent une indemnité de 1 377 000 euros et la désignation d'un expert judiciaire.

Il ressort du rapport déposé devant le juge *a quo* par l'expert désigné que la valeur de la parcelle concernée a subi une variation résultant de la modification du plan qui peut être établie de deux manières, à savoir soit en tenant compte d'une liste de points de comparaison qui fait apparaître une moins-value de l'ordre de 943 667 euros, soit selon le mode de calcul établi par le décret qui fait apparaître une plus-value de l'ordre de 398 833 euros. L'expert judiciaire estime que le calcul de la valeur du terrain sur la base du prix d'achat initial n'est pas réaliste, étant donné que pour l'ensemble de la parcelle, cela ne représente même pas le prix d'un seul terrain à bâtir.

Le juge *a quo* constate que, selon l'avis de l'expert judiciaire, alors que la parcelle en question contenait, selon l'ancienne destination de la zone, une superficie de terrains constructibles à vendre de 7 113 m<sup>2</sup>, elle ne contient plus, selon la destination actuelle, qu'une superficie de 3 280 m<sup>2</sup> destinés à des habitations mitoyennes. Logiquement, ce constat pourrait amener à conclure à une moins-value de la parcelle, ce qui n'est toutefois pas le cas selon le mode de calcul établi par le décret. En partant de ce constat, le Tribunal estime dès lors que la

thèse des parties demanderesse selon laquelle une méthode d'indemnisation forfaitisée ne donne pas lieu à une indemnisation intégrale apparaît à tout le moins comme plausible. En outre, il peut y avoir une différence de traitement résultant de la comparaison avec les justiciables qui sont lésés par d'autres mesures de l'autorité publique et qui peuvent prétendre quant à eux à une indemnisation intégrale.

Par conséquent, le juge *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. En droit

- A -

A.1.1. La partie intervenante, l'ASBL « Avala » (Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents), estime que la principale inégalité qui résulte des plans d'aménagement est que les personnes qui réalisent des plus-values foncières à la suite d'une révision d'un plan ne doivent pas payer à la collectivité une indemnité compensatoire pour ce « cadeau ». Le seul système qui respecterait le principe d'égalité, les intérêts budgétaires de l'Etat et la liberté des pouvoirs régionaux de modifier leurs plans d'aménagement dans un sens moins favorable à l'urbanisation et plus favorable à la protection de la nature et de l'environnement serait que les bénéficiaires des effets positifs d'un plan d'aménagement doivent rembourser la collectivité de la même façon que ceux qui, défavorisés par ses effets négatifs, se voient remboursés par la collectivité.

A.1.2. Le Gouvernement flamand considère que l'intervention de l'ASBL « Avala » est irrecevable au motif que, conformément à ses statuts, elle exerce uniquement ses activités dans la zone de la vallée de l'Amblève, c'est-à-dire en Région wallonne. Dès lors que l'article 35, en cause, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret coordonné), ne s'applique pas en Région wallonne, on ne saurait parler d'un effet direct de la procédure préjudicielle sur la situation personnelle de l'ASBL, laquelle n'étaye son prétendu intérêt à l'intervention d'aucune autre manière.

A.2.1.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'objet de la question préjudicielle n'est partiellement pas utile à la solution du litige devant le juge *a quo*. Il ressort de la décision de renvoi que la constitutionnalité de l'article 35 du décret coordonné n'est remise en cause que dans la mesure où cet article établit le mode d'évaluation de l'indemnité relative aux dommages résultant de la planification spatiale, en particulier la manière dont la valeur du bien doit être calculée au moment de son acquisition. Le véritable problème concerne donc seulement le mode de calcul de l'indemnité relative aux dommages résultant de la planification spatiale (article 35, alinéas 2 à 4, combinés avec l'article 35, alinéa 6) et non les autres alinéas de l'article 35 qui ne portent pas sur le mode de calcul.

A.2.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties demanderesse devant le juge *a quo* estiment que la décision de renvoi décrit clairement l'objet de la question et concerne sans ambiguïté le mécanisme d'indemnisation prévu par l'article 35, de sorte que les allégations relatives aux autres parties de l'article 35 ne sont pas pertinentes, ni ne peuvent avoir pour effet que l'objet de la question préjudicielle ne soit partiellement pas utile à la solution du litige au fond. Elles observent également que la Cour, lors de son examen, ne s'attache pas outre mesure à la formulation littérale de la question préjudicielle mais tente d'apercevoir la portée réelle de la question.

A.2.2.1. Ensuite, le Gouvernement flamand déclare que les catégories de personnes à comparer ne sont pas définies de manière suffisamment claire. Une définition vague et ouverte des catégories de personnes par rapport auxquelles les parties demanderesse devant le juge *a quo* se sentent discriminées ne permet pas avec certitude d'identifier précisément cette seconde catégorie. De plus, la question préjudicielle semble reposer sur une méprise quant à la définition des catégories qui doivent être comparées entre elles, dès lors que la question considère que, dans le cas d'« autres mesures de l'autorité publique » donnant lieu à une ingérence dans le droit de propriété, une indemnisation équitable et complète serait toujours prévue. Cette thèse manque toutefois de fondement en fait et en droit, étant donné que la seule circonstance que les autorités imposent dans l'intérêt général des restrictions au droit de propriété n'a pas automatiquement pour effet qu'elles sont tenues à indemnisation et qu'une ingérence dans le droit de propriété devrait être intégralement indemnisée.

La ville de Malines, partie défenderesse devant le juge *a quo*, observe elle aussi que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné qu'elle a été formulée dans des termes très généraux; elle ne précise nulle part quels sont les justiciables lésés par d'« autres mesures de l'autorité publique ». Il en résulte qu'il n'est pas possible d'identifier la catégorie de personnes par rapport à laquelle une éventuelle discrimination est alléguée.

A.2.2.2. Puisque tant la ville de Malines que le Gouvernement flamand semblent clairement avoir compris, d'après leur mémoire, à quoi se rapporte la comparaison mentionnée dans la question préjudicielle, les parties demanderesses devant le juge *a quo* estiment dans leur mémoire en réponse que la question préjudicielle ne manque pas de clarté et qu'elle est dès lors recevable. Il n'y a pas le moindre doute quant à la portée de la question préjudicielle, qui concerne l'essence d'une servitude d'utilité publique dont relèvent les dommages résultant de la planification spatiale ainsi que le régime d'indemnisation que le législateur décrétole a prévu pour ceux-ci.

A.3.1.1. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* considèrent que le mode de calcul établi par l'article 35 du décret coordonné est inconstitutionnel et n'est pas conforme à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'il est contraire à la protection du droit de propriété. Partant, il convient de donner une autre interprétation de l'article 35, pourvu qu'elle soit conforme à la Constitution.

Le fait que l'expert judiciaire aboutisse, par un calcul effectué sur la base de points de comparaison, à une moins-value et, par un calcul effectué sur la base de l'article 35 du décret coordonné, à une plus-value, démontre déjà en soi l'inconstitutionnalité de la méthode de calcul.

A.3.1.2. Le Gouvernement flamand observe que, dans la mesure où le mode de calcul de l'article 35 du décret coordonné, prévu pour estimer la valeur d'acquisition de la parcelle, est remis en cause, il y a lieu de constater qu'il ne s'agit nullement ici d'une interprétation de l'article 35 donnée par le Gouvernement flamand. L'article 35 en cause est clair et ne laisse aucune place à l'interprétation quant à la question de savoir comment la valeur d'acquisition de la parcelle qui entre en considération pour une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale doit précisément être calculée. En outre, la Cour doit se prononcer sur l'article 35 dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo*.

A.3.2.1. Selon les parties demanderesses devant le juge *a quo*, la définition de la valeur d'acquisition doit se baser sur une valeur d'acquisition réaliste, à défaut de laquelle il faut en revenir à la valeur vénale établie en fonction de points de comparaison. De plus, les modalités d'un régime d'indemnisation doivent être compatibles avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et il doit y avoir un lien de proportionnalité entre les charges publiques et l'impact de celles-ci sur les particuliers, qui doivent subir ces charges publiques d'une manière égale.

Toute ingérence dans le droit de propriété du fait de l'autorité publique doit remplir trois conditions cumulatives pour être conforme à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En premier lieu, l'ingérence doit reposer sur une norme de droit interne rédigée en des termes suffisamment précis, accessibles et prévisibles (principe de légalité). Le régime d'indemnisation en cause n'est toutefois ni précis, ni prévisible. Les nombreuses interventions législatives successives et souvent drastiques ont eu pour effet que la législation manque de précision et de prévisibilité pour les justiciables concernés qui, par conséquent, ne peuvent pas ou pas suffisamment évaluer les effets du régime d'indemnisation. Il en va de même en ce qui concerne le recours fréquent à des validations décrétoles rétroactives et à d'autres techniques législatives douteuses qui ne constituent pas d'emblée un exemple de bonne législation.

En deuxième lieu, l'ingérence doit pouvoir poursuivre l'intérêt général (principe de finalité).

En troisième lieu, il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre l'ingérence dans le droit de propriété utilisée pour favoriser le but poursuivi et les droits fondamentaux de l'individu (principe de proportionnalité). L'examen de la proportionnalité d'une réglementation d'indemnisation dépend des comportements des autorités nationales ainsi que des effets que ces comportements et les mesures prises produiront sur le droit de propriété des justiciables. En l'espèce, l'attitude générale de l'administration n'est pas conforme à ce qu'attend la Cour européenne des droits de l'homme d'une autorité normale et prévoyante, à savoir que ses décisions portant sur le droit de propriété présentent une cohérence raisonnable et que l'exécution

de ces décisions revête un caractère équitable. Tout d'abord, l'autorité a élaboré un système législatif relatif aux dommages résultant de la planification spatiale en l'accompagnant d'une indemnité, ensuite elle a modifié effectivement les plans, ce qui a entraîné une interdiction de bâtir et, enfin, elle a complètement vidé de leur substance les indemnités pour les dommages résultant de la planification spatiale et elle a différé le paiement de celles-ci le plus longtemps possible dans une tentative de mettre hors-jeu la législation qu'elle avait elle-même adoptée.

A.3.2.2. Le Gouvernement flamand répond que les modifications législatives successives ont tenté de rendre prévisible la portée du régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale figurant dans l'article 35, afin que le justiciable puisse prévoir dans une mesure raisonnable les conséquences de ses actes au moment où il réalise ceux-ci. Ce point est implicitement confirmé par la Cour dans son arrêt n° 146/2014. Ce n'est pas parce que les parties demanderesses devant le juge *a quo* ne sont pas d'accord avec le contenu de l'article 35 que cette réglementation est imprévisible. Elles n'indiquent en tout cas nulle part pourquoi il leur serait impossible de savoir que le calcul de l'indemnité relative aux dommages résultant de la planification spatiale ne prendrait en compte que le montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement.

De même, la thèse des parties demanderesses devant le juge *a quo* selon laquelle la réglementation en cause ne satisferait pas au principe de proportionnalité ne peut pas être suivie, selon le Gouvernement flamand. L'absence d'indemnité relative aux dommages résultant de la planification spatiale n'a pas pour effet que des bénéfices résultant de la planification spatiale sont dus. Les bénéfices résultant de la planification spatiale ne doivent être versés que si un fait générateur se produit sur la partie de la parcelle où la modification de destination s'applique. Il ne faut payer aucun bénéfice résultant de la planification spatiale si un permis est demandé pour la partie de la parcelle où aucune modification de destination ne s'est produite. De plus, la durée prétendument excessive de la procédure d'indemnisation n'est pas imputable à la réglementation de l'article 35 mais au délai d'examen du dossier dans la procédure judiciaire.

A.3.2.3. La ville de Malines estime que le principe de légalité n'a pas été violé. Malgré les modifications législatives successives qui ont été effectuées en matière d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, il n'y a aucune controverse quant à l'application dans le temps de l'article 35 du décret coordonné. Les parties demanderesses n'indiquent pas concrètement dans quelle mesure la réglementation sur l'indemnisation « serait complètement vidée de sa substance ».

Le principe de proportionnalité n'est pas davantage violé, selon la ville de Malines. En effet, on ne peut pas parler d'une longue durée dans le cadre de la réglementation sur l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, dès lors que le droit à cette indemnité naît immédiatement, soit lors du refus de délivrer un permis de bâtir ou de lotir, soit lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif. Ce droit est immédiatement exigible dès que toutes les conditions sont remplies. La thèse des parties demanderesses devant le juge *a quo* selon laquelle une procédure longue entraînerait une insécurité juridique ne peut pas être suivie. L'entrée en vigueur d'un plan particulier d'aménagement n'empêche pas que les terrains restent susceptibles de faire l'objet d'une vente contrairement, par exemple, aux terrains sur lesquels plane un risque d'expropriation. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à laquelle font référence les parties demanderesses devant le juge *a quo* ne s'applique pas non plus au régime des dommages résultant de la planification spatiale puisque dans le cas des dommages résultant de la planification spatiale, il n'y a pas de privation de propriété mais seulement une restriction du droit au respect des biens.

En ce qui concerne l'éventuelle violation du principe de finalité, la ville de Malines observe que le plan particulier d'aménagement poursuit un objectif d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, dès lors que le plan a pour but de préserver et de renforcer la vallée de la Senne.

A.3.3.1. Le mode de calcul en cause ne se fonde pas nécessairement, selon les parties demanderesses devant le juge *a quo*, sur une détermination correcte de la valeur, et le montant de l'indemnité peut donc se trouver en totale inadéquation avec la perte patrimoniale effective qui est subie. Le prix initialement payé à l'acquisition ne reflète pas dans certains cas la valeur réelle du bien. L'actualisation du prix d'acquisition par une indexation pose également un problème, puisque l'indice utilisé ne correspond pas nécessairement à l'évolution des prix de l'immobilier. Les propriétaires de ces biens immobiliers nourrissent une attente légitime qu'en cas de réalisation de leur propriété, ils pourront engranger une certaine plus-value. De telles attentes légitimes d'un certain bénéfice futur qui résulte de l'évolution normale des prix de l'immobilier, compte tenu de la destination des terrains, font tout autant partie du patrimoine du justiciable selon la jurisprudence de la Cour européenne des

droits de l'homme et méritent ainsi également la protection de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, la modification et l'établissement de la destination d'un plan de secteur ou la fixation d'une destination qui annule toute possibilité de développement constituent une restriction à ce point considérable de la propriété qu'elle entraîne une expropriation de fait. Une telle restriction de la propriété constitue une violation du droit de propriété établi par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Par ses arrêts n<sup>os</sup> 132/2015 et 57/2016, la Cour a admis elle aussi cette thèse. De surcroît, la décision des autorités publiques d'indemniser ou non une restriction apportée à la propriété est soumise à un contrôle judiciaire.

A.3.3.2. La ville de Malines observe dans son mémoire en réponse que la jurisprudence rejette unanimement le principe de la quasi-expropriation. En outre, les parties demandereses devant le juge *a quo* font référence au principe de la quasi-expropriation dans le cadre du régime de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, si bien qu'elles sont à côté de la question. L'article 35 du décret coordonné prévoit, dans les limites fixées par le décret, une indemnisation pour les dommages résultant d'une interdiction de bâtir ou de lotir, de sorte qu'une indemnisation éventuelle doit reposer sur cet article et non sur la doctrine de la quasi-expropriation. De même, le Conseil d'Etat a jugé à de multiples reprises que l'on ne saurait parler d'une expropriation lorsque les autorités imposent des restrictions à l'exercice du droit de propriété au profit de l'intérêt général.

A.3.4.1. Selon les parties demandereses devant le juge *a quo*, il convient également de tenir compte du principe général de droit de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Ce principe implique que l'autorité publique ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qu'un particulier doit supporter dans l'intérêt général. Par son arrêt n<sup>o</sup> 55/2012, la Cour a jugé que l'établissement d'une servitude d'utilité publique ne donne pas automatiquement droit à une indemnité mais que la Cour peut examiner si l'absence de régime légal d'indemnisation est compatible ou non avec le droit de propriété. Par conséquent, un propriétaire qui est lésé de manière disproportionnée par les inconvénients résultant de l'intervention des autorités en fonction de l'intérêt général peut demander à l'administration le remboursement de ces charges.

A.3.4.2. La ville de Malines considère que la référence des parties demandereses devant le juge *a quo* au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ne peut pas être suivie, dès lors que tous les arrêts qu'elles citent portent sur des décisions des pouvoirs publics qui ne prévoyaient aucun régime d'indemnisation, alors que le régime des dommages résultant de la planification spatiale prévoit quant à lui une indemnisation. Par conséquent, une indemnité fondée sur la doctrine de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ne saurait être admise.

A.4.1. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

L'article 35 du décret coordonné n'entraîne pas de transfert de propriété, ce qui a pour effet qu'il ne peut pas s'agir d'une privation de propriété, de sorte que le législateur décréte n'est pas tenu de prévoir une juste et préalable indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution. La réglementation sur l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale doit être considérée comme une réglementation de l'« usage des biens conformément à l'intérêt général ». En outre, le droit de faire usage de sa propriété n'est pas absolu et ce droit peut être limité pour autant que nécessaire pour réaliser un objectif d'intérêt général (arrêt n<sup>o</sup> 84/2014). Il est inhérent au droit de propriété qu'il fasse l'objet de restrictions, dans les limites du raisonnable, pour atteindre un objectif légitime d'intérêt général. Pour établir ces restrictions, ainsi que pour fixer un régime d'indemnisation, le législateur décréte dispose d'une large liberté d'appréciation et d'action (arrêts n<sup>os</sup> 138/2013 et 140/2016).

A.4.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la réglementation en cause ne contient pas de restriction disproportionnée du droit de propriété. La réglementation relative aux dommages résultant de la planification spatiale tend à garantir l'intérêt général dans la matière de l'aménagement du territoire, étant donné que cette réglementation permet d'adapter le bon aménagement du territoire à l'aide d'un plan d'aménagement et d'introduire dans ce cadre une interdiction de bâtir. Les modalités du régime d'indemnisation permettent aux autorités, d'un point de vue financier, d'imposer une interdiction de bâtir au propriétaire privé. En prévoyant de prendre en considération, comme valeur du bien au moment de son acquisition, le montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété au jour de l'acquisition, le législateur décréte n'a pas pris de mesure manifestement disproportionnée. En effet, l'article 1er du Premier

Protocole additionnel n'implique pas un droit à être dédommagé et les servitudes d'utilité publique n'entrent en principe pas en considération pour être indemnisées. Le législateur fédéral et le législateur décrétoal ont toujours estimé que seule la moins-value véritable que subirait un bien à la suite de dommages résultant de la planification spatiale peut être prise en compte pour être indemnisée. Le régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale n'a pas pour but d'indemniser intégralement le préjudice résultant d'une interdiction de bâtir ou de lotir. Au contraire, il s'agit d'une indemnité qui est octroyée par les autorités dans le cas d'un « préjudice exceptionnel » qui résulte de la restriction apportée au droit de propriété à la suite de l'établissement d'une servitude d'utilité publique qui grève un bien au bénéfice de la collectivité.

Le calcul des dommages résultant de la planification spatiale selon les titres d'acquisition initiaux peut difficilement être qualifié de manifestement déraisonnable selon le Gouvernement flamand, étant donné que, ce faisant, le législateur décrétoal a seulement voulu s'assurer que les autorités n'octroient une indemnité que dans les cas où le propriétaire d'un terrain à bâtir a subi un « dommage certain, actuel et objectivement déterminable ». Il n'est dès lors pas manifestement déraisonnable de ne pas prévoir d'indemnisation dans les cas où le préjudice est seulement purement hypothétique, ou que son existence ne peut pas être objectivement établie. De même, la limitation de l'indemnisation à 80 % n'est pas manifestement déraisonnable (arrêt n° 140/2016).

De plus, dès lors que le régime d'indemnisation ne contient pas de restriction disproportionnée du droit de propriété, il n'y a pas non plus de violation du principe d'égalité. En premier lieu, le Gouvernement flamand rappelle que les catégories de personnes à comparer ne sont pas précisément identifiées. En outre, cette comparaison se fonde sur le constat erroné que cette autre catégorie aurait quant à elle droit à une indemnisation juste et intégrale. La comparaison par rapport à la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale ne résiste pas non plus à l'examen, puisque cette taxe est un impôt, destiné à attribuer à l'autorité publique une partie de la plus-value des parcelles, tandis que l'indemnisation pour les dommages résultant de la planification spatiale prévoit une réparation partielle du préjudice exceptionnel causé par des mesures urbanistiques. De surcroît, dans le cas de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale, la plus-value obtenue n'est pas non plus intégralement taxée; il s'agit d'une plus-value forfaitaire par m<sup>2</sup> faisant l'objet de la modification de destination et l'on se base sur un taux progressif, calculé par parcelle. Il s'agit donc dans ce cas également d'un mode de calcul forfaitaire.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand observe encore que le caractère proportionné du régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale doit aussi être apprécié en tenant compte des circonstances concrètes du litige de fond. En premier lieu, les parties demanderesse devant le juge *a quo* admettent que le montant du prix d'achat initial de la parcelle ayant servi au calcul des droits d'enregistrement n'était pas réaliste et ne correspondait pas à la valeur de marché de l'époque. Il s'ensuit qu'elles sont mal placées pour se plaindre maintenant d'une prétendue atteinte à leur droit de propriété.

La réglementation relative aux dommages résultant de la planification spatiale n'a pas pour objectif de contribuer à indemniser les plus-values qui sont de nature accidentelle ou spéculative, et elle ne tend pas non plus à enrichir artificiellement les propriétaires qui ont dissimulé le prix. Le montant de base sur lequel l'indemnité éventuelle doit être calculée est la moins-value concrète du bien. Cela veut dire que seul le préjudice réellement subi peut être indemnisé; des plus-values potentielles ou spéculatives ne donnent pas lieu à indemnisation.

A.5.1. La ville de Malines fait valoir que la question préjudicielle appelle une réponse négative. L'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale prévoit un mécanisme de dédommagement propre, dans lequel la moins-value qui est prise en considération pour être indemnisée est essentiellement évaluée comme suit : (1) fixation de la valeur du bien immeuble au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour de la naissance du droit à indemnisation et majorée des charges et frais encourus avant l'entrée en vigueur du plan; (2) fixation de la valeur du bien au moment de la naissance du droit à indemnisation après l'entrée en vigueur du plan; (3) la différence des deux valeurs révèle éventuellement une moins-value, laquelle doit être supportée à concurrence de 20 %.

La réglementation sur l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est une forme de responsabilité sans faute, dans le cadre de laquelle il faut également admettre que le législateur décrétoal dispose d'une marge d'appréciation étendue pour en établir les conditions d'octroi, sous réserve toutefois que ces conditions ne puissent pas produire d'effets disproportionnés pour les propriétaires concernés. Conformément à l'article 1er du Premier Protocole additionnel précité, la proportionnalité d'une ingérence dans le droit au respect des biens s'apprécie par une mise en balance de l'intérêt général par rapport à l'intérêt privé que constitue le



droit du propriétaire d'un bien à la protection de sa propriété sur ledit bien. Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, l'établissement d'une servitude d'utilité publique imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret ou d'une restriction du droit de propriété dans l'intérêt général ne donne lieu à aucun dédommagement pour le propriétaire du bien immobilier, à moins que la loi ou le décret n'en dispose autrement. Le Conseil d'Etat a lui aussi estimé à plusieurs reprises qu'il ne s'agit pas d'une expropriation lorsque les pouvoirs publics imposent des restrictions à l'exercice du droit de propriété au profit de l'intérêt général.

A.5.2. Lorsque le législateur prévoit un dédommagement, il n'est pas requis que celui-ci soit intégral, selon la ville de Malines. En effet, les parties demandereses devant le juge *a quo* ne disposent pas d'un droit subjectif à obtenir un permis d'urbanisme ou de lotissement. En outre, elles disposent encore toujours de possibilités de construire. Dans son arrêt n° 140/2016, la Cour a rejeté l'idée selon laquelle, dans le cas d'une indemnisation pour des dommages résultant de la planification spatiale, il faudrait tenir compte du fait que les terrains sont par définition lotissables « et qu'il pourrait donc y avoir davantage de terrains constructibles après la création d'une voirie ou via des habitations privées ». La Cour a confirmé dans l'arrêt précité que le but exprès était de subordonner dans une large mesure le caractère de terrain constructible aux qualités inhérentes de construction et d'environnement du terrain concerné.

Ensuite, la ville de Malines considère que la base de fixation de la valeur est objective, puisqu'elle est établie à partir de données provenant d'actes authentiques, ce dont il suit que l'éventuelle moins-value résulte d'un mode de calcul objectif. La fixation de la valeur sur la base de points de comparaison ne constitue nullement un mode de calcul de la moins-value offrant davantage de sécurité juridique. Il sera souvent difficile pour l'expert judiciaire de déterminer la valeur sur la base de points de comparaison à partir de terrains similaires au moment de l'acquisition du bien. Il y a une bien plus grande marge d'appréciation discrétionnaire dans le cas des points de comparaison que dans le cadre de l'examen au regard de l'article 35 du décret coordonné.

A.5.3. La ville de Malines est en outre d'avis que la différence légitime par rapport à la réglementation sur les bénéfices résultant de la planification spatiale a déjà fait l'objet d'un examen par la Cour, à savoir par son arrêt n° 86/2000, étant donné que, selon la Cour, la réglementation sur les dommages résultant de la planification spatiale et celle sur les bénéfices résultant de la planification spatiale ne peuvent pas être utilement comparées l'une avec l'autre.

A.6.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties demandereses devant le juge *a quo* estiment que le principe de l'absence d'indemnisation d'une servitude d'utilité publique est devenu obsolète par application du principe de l'égalité de traitement des citoyens devant les charges publiques.

En outre, elles soulignent que l'article 35 du décret coordonné se fonde sur l'assimilation totale entre la valeur vénale réelle et le prix de vente, à défaut duquel la valeur vénale réelle l'emporte. En outre, il résulte de la définition de l'article 35 que le montant ayant servi à la perception précitée doit avoir un caractère réaliste, précisément parce que la définition légale renvoie expressément à la valeur vénale du bien. Par valeur vénale, on entend la valeur réelle du bien, à savoir un bien qui est caractérisé par des données objectives qui sont mises en relation avec les conditions du marché en vigueur à ce moment. Par conséquent, c'est en totale conformité avec la définition légale de l'article 35 que l'expert judiciaire a tenu compte de la valeur vénale du bien, en l'étayant par des points de comparaison objectifs.

Si, après un examen approfondi, un expert judiciaire aboutit à la conclusion que le prix d'achat initial n'est pas réaliste, dès lors que celui-ci ne reflète même pas, pour l'ensemble de la parcelle, le prix de la valeur d'un terrain, il convient alors de donner priorité à la valeur vénale réelle du bien. Selon les parties demandereses devant le juge *a quo*, il s'agit de l'unique interprétation légale correcte qui doit être donnée à l'article 35, à défaut de quoi une distinction serait faite entre les titulaires d'une action en indemnisation du dommage résultant de la planification spatiale qui ont droit à une indemnisation sur la base de la valeur vénale réelle du bien si aucune donnée relative aux droits d'enregistrement ou de succession n'est connue et les titulaires qui ont droit à une indemnisation sur la base d'une valeur du bien non réaliste parce que des données relatives aux droits d'enregistrement ou de succession sont connues.

A.6.2. De plus, les parties demandereses devant le juge *a quo* renvoient à l'arrêt n° 164/2016 dans lequel la Cour a recouru au principe de la neutralité de l'intervention de l'autorité. La Cour a apporté à juste titre une réponse affirmative à la question de savoir dans quelle mesure une réglementation légale qui renvoie à une politique en matière d'urbanisme est contraire aux règles constitutionnelles invoquées dans cette affaire. Dans ce cas-ci également, la Cour doit répondre par l'affirmative à la question de savoir dans quelle mesure une réglementation légale est contraire aux règles constitutionnelles invoquées dans la question, en ce qu'une

réglementation légale autorise une fois encore à limiter l'octroi éventuel d'un dédommagement réel et à le minimiser au moyen d'un mode de calcul forfaitisé.

A.6.3. Les parties demandresses devant le juge *a quo* invitent la Cour à demander au Gouvernement flamand de produire des chiffres sur les montants d'indemnité qui ont été effectivement payés aux citoyens pour des dommages résultant de la planification spatiale au cours des années précédentes sur la base tant de l'ancienne que de la nouvelle réglementation relative aux dommages résultant de la planification spatiale. Dans la pratique, le fait d'intenter une action relative aux dommages résultant de la planification spatiale ressemble davantage à un long chemin de croix qui aboutit à un dédommagement minimal ou nul pour les citoyens qui sont confrontés à une interdiction de bâtir et/ou de lotir qui grève leur parcelle à la suite de l'intervention des autorités publiques.

- B -

B.1.1. Dans sa version applicable au litige *a quo*, l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret coordonné) dispose :

« 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. 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).

La valeur du bien au moment de l'acquisition est actualisée en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui au cours duquel l'indemnité est fixée et en divisant le résultat ainsi obtenu par l'indice des prix à la consommation moyen de l'année d'acquisition du bien par l'ayant droit de l'indemnité, réduit, le cas échéant, sur la

même base que l'indice précité. Ensuite, la valeur actualisée est augmentée des frais d'acquisition et des dépenses faites par l'ayant droit de l'indemnité en vue de donner au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan visé par l'alinéa 1 du présent article.

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.

L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le demandeur est propriétaire dans la même région d'autres biens qui tirent avantage de la mise en vigueur d'un plan d'aménagement ou des travaux exécutés aux frais des pouvoirs publics.

Il peut être satisfait à l'obligation d'indemnisation par un arrêté du Gouvernement flamand motivé qui, conformément à l'article 41, détermine de revoir ledit plan d'aménagement dans le but de rendre au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan.

Lorsqu'en vertu d'un plan revêtu de la force obligatoire, une interdiction de bâtir peut être opposée à celui qui a acquis une parcelle dans un lotissement, la Région flamande, l'association intercommunale ou la commune peut s'exonérer de son obligation d'indemniser en rachetant cette parcelle à l'intéressé moyennant remboursement du prix, des charges et des frais qu'il a payés.

Si l'intéressé n'est propriétaire que de la parcelle visée ci-dessus, il pourra exiger son rachat par la Région flamande, l'association intercommunale ou la commune, en signifiant sa volonté par lettre recommandée à envoyer dans les douze mois de la publication du plan prévu ci-dessus. Dans ce cas, cette parcelle devra lui être rachetée et payée dans les douze mois de la signification. Le Gouvernement flamand détermine les modalités d'application de cette disposition.

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 ».

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

B.1.2. L'article 35 précité 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 : la 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.1.3. Le décret coordonné, en ce compris l'article 35 précité, 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 ».

L'indemnité accordée pour des dommages résultant de la planification spatiale est désormais réglée de manière semblable par les articles 2.6.1 à 2.6.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.2. En vertu de l'article 7.4.11, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, les demandes de paiement d'indemnités pour des dommages résultant de la planification spatiale qui ont été intentées sur la base de plans d'aménagement antérieurs doivent toujours être réglées conformément aux dispositions du décret coordonné.

*Quant à la recevabilité de l'intervention de l'ASBL « Avala »*

B.3. Selon le Gouvernement flamand, l'intervention de l'ASBL « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents » (Avala) serait irrecevable au motif que, conformément à ses statuts, celle-ci exerce uniquement ses activités sur le territoire de la vallée de l'Amblève, c'est-à-dire en Région wallonne. Dès lors que l'article 35, en cause, du décret coordonné ne s'applique pas en Région wallonne, il ne saurait être question d'un effet direct de la procédure préjudicielle sur la situation personnelle de l'ASBL, laquelle n'étaye l'intérêt à l'intervention d'aucune autre manière.

B.4.1. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

B.4.2. Les personnes qui fournissent la preuve suffisante de la conséquence directe qu'aura pour leur situation personnelle la réponse que la Cour donnera à une question préjudicielle justifient ainsi d'un intérêt à intervenir devant la Cour.

B.4.3. La requête en intervention a été introduite par l'ASBL « Avala », qui a pour objet social de « défendre l'environnement et le cadre de vie des vallées de l'Amblève et de ses affluents, de susciter et d'encourager toute initiative en harmonie avec la vocation naturelle de cette région ».

Dès lors que la réglementation en cause ne s'applique pas en Région wallonne, la partie intervenante ne justifie pas de l'intérêt requis.

B.4.4. La requête en intervention est irrecevable.

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

B.5.1. Selon la ville de Malines et le Gouvernement flamand, la question préjudicielle ne serait pas recevable, puisque les catégories de personnes à comparer seraient insuffisamment précises et définies en termes trop généraux. Une définition vague et ouverte de la catégorie de personnes par rapport à laquelle les parties demanderesses devant le juge *a quo* se sentent discriminées ne permettrait pas avec certitude d'identifier cette seconde catégorie.

B.5.2. La question préjudicielle concerne la compatibilité de l'article 35 du décret coordonné avec les « principes de protection du droit de propriété, tels qu'ils sont notamment consacrés par l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés pour autant que nécessaire avec les articles 10 et 11 de la Constitution ».

B.5.3. Le contrôle de normes législatives, confié à la Cour, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique qu'une catégorie de personnes déterminée prétendument discriminée fasse l'objet d'une comparaison pertinente par rapport à une autre catégorie. En l'espèce, le juge *a quo* ne précise pas quels sont les justiciables qui sont « lésés par d'autres mesures de l'autorité publique que l'adaptation d'un plan d'aménagement » et qui pourraient prétendre à une « indemnisation équitable et complète ».

Toutefois, lorsque, pour répondre à une question préjudicielle, la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité d'une disposition législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec des droits fondamentaux, la question porte sur la constitutionnalité d'une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui sont victimes d'une violation de ces droits fondamentaux et, d'autre part, les personnes qui jouissent de ces droits, et ces deux catégories de personnes doivent dès lors être comparées.

B.5.4. La question préjudicielle est recevable. La Cour doit examiner si la disposition en cause limite le droit de propriété de manière discriminatoire.

*Quant au fond*

B.6. Le litige porté devant le juge *a quo* concerne les propriétaires de parcelles qui subissent une diminution de valeur du fait de l'entrée en vigueur d'un plan particulier d'aménagement réaffectant en grande partie leurs terrains constructibles en zone de vallée, de sorte que ces derniers ne sont plus constructibles. L'expert désigné par le juge *a quo* constate toutefois qu'en vertu de la disposition en cause, les demandeurs ne peuvent prétendre à une indemnisation de dommages résultant de la planification spatiale, étant donné que la valeur d'acquisition actualisée des parcelles concernées est inférieure à leur valeur résiduelle actuelle après réaffectation.

La Cour limite son examen à cette situation.

B.7.1. L'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.7.2. L'article 1 du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1er, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).

La restriction du droit de propriété découlant d'une modification du plan « réglemente l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1 du Premier Protocole additionnel, et relève donc de l'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7.3. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.7.4. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle est tenue à indemnisation.

Une indemnité n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la servitude d'utilité publique excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général.

B.7.5. Une mesure restrictive du droit de propriété qui consiste à interdire toute construction sur des parcelles qui étaient constructibles antérieurement affecte fondamentalement le propriétaire dans son droit de propriété. Une telle mesure ne saurait généralement être imposée sans une indemnisation raisonnable de la moins-value de la parcelle (CEDH, 13 juillet 2006, *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica e.a. c. Grèce*, § 39; 19 juillet 2011, *Varfis c. Grèce*, § 30; 1er octobre 2013, *Hüseyin Kaplan c. Turquie*, § 46; 11 octobre 2016, *Barcza e.a. c. Hongrie*, § 47).

Lorsque, dans un tel cas, aucune indemnité n'est accordée, la décision doit être justifiée sur la base des particularités du cas, telles que les comportements antérieurs du propriétaire ou l'attente raisonnable qu'une telle mesure restrictive du droit de propriété soit imposée (CEDH, 13 juillet 2006, *Kortessi c. Grèce*, § 40; 6 octobre 2016, *Malfatto et Mielle c. France*, § 69).

B.7.6. C'est au législateur compétent qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une limitation du droit de propriété peut donner lieu à une indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée, sous réserve du contrôle exercé par la Cour quant au caractère raisonnable et proportionné de la mesure prise. Le législateur décréte dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il arrête sa politique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.



Les plans d'exécution spatiaux et les plans d'aménagement peuvent à tout moment être remplacés, en tout ou en partie (article 2.2.2, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire et article 2, § 1er, alinéa 3, du décret coordonné), de sorte que les justiciables ne peuvent pas légitimement tabler sur le maintien sans modification, dans le futur, des prescriptions urbanistiques qu'ils contiennent (voir, entre autres, CE, 17 mars 2010, n° 202.011).

B.8. L'indemnité accordée pour des dommages résultant de la planification spatiale est calculée, selon l'article 35 du décret coordonné, comme étant 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 ».

Comme valeur du bien au moment de l'acquisition, il faut prendre en compte « le 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, [...] la valeur marchande du bien en pleine propriété, au jour de l'acquisition » (article 35, alinéa 2, du décret coordonné).

On actualise cette valeur d'acquisition « en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui au cours duquel l'indemnité est fixée et en divisant le résultat ainsi obtenu par l'indice des prix à la consommation moyen de l'année d'acquisition du bien par l'ayant droit de l'indemnité, réduit, le cas échéant, sur la même base que l'indice précité » (article 35, alinéa 3, du décret coordonné). La valeur ainsi obtenue est ensuite encore majorée « des frais d'acquisition et des dépenses faites par l'ayant droit de l'indemnité en vue de donner au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan » (article 35, alinéa 3, du décret coordonné).

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 » (article 35, alinéa 2, du décret coordonné).

Le propriétaire reçoit pour réparation des dommages résultant de la planification spatiale 80 % de la différence ainsi obtenue entre la valeur d'acquisition et la valeur au moment où naît le droit à l'indemnisation. La diminution de valeur doit en effet être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20 % (article 35, alinéa 5, du décret coordonné). Par son arrêt n° 140/2016 du 10 novembre 2016, la Cour a jugé que le régime similaire contenu dans l'article 2.6.2, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9. Selon les travaux préparatoires du décret du 19 décembre 1998 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 », le calcul des dommages résultant de la planification spatiale « selon les titres d'acquisition s'inscrit [...] entièrement dans la philosophie de l'indemnité pour les dommages résultant du plan, qui constitue une indemnité forfaitaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214-1, p. 13).

Les travaux préparatoires mentionnent en outre :

« La réglementation prévue par l'arrêté royal du 24 octobre 1978 n'a pas pour objectif d'indemniser intégralement les dommages résultant de la planification spatiale mais bien de calculer, dans les limites définies par les articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire, l'indemnité que le législateur souhaite octroyer du fait de la limitation du droit de propriété résultant de la servitude d'utilité publique qui grève ce droit en faveur de la collectivité. Une telle indemnité exceptionnelle peut ainsi être forfaitaire et limitée sans aller à l'encontre d'aucune prescription légale ou constitutionnelle.

[...]

Le fait que l'indemnité pour les dommages résultant de la planification spatiale soit une indemnité forfaitaire se justifie déjà en ce qu'il s'agit d'une exception au principe selon lequel les servitudes d'utilité publique ne donnent pas lieu à dédommagement pour le justiciable. Par conséquent, on peut dire que la modification décrétole envisagée actuellement est efficace, objective, sérieuse, adéquate et proportionnée au but fixé » (*ibid.*, p. 14).

B.10.1. En vertu de la disposition en cause, le juge doit arrêter la valeur d'acquisition des parcelles concernées à partir du montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien. Ce n'est qu'en l'absence d'une telle perception que le juge a la possibilité de tenir compte de la valeur vénale réelle du bien en pleine propriété au jour de l'acquisition.

La disposition en cause a donc pour effet que, notamment dans les cas où le bien appartient à un même propriétaire depuis plusieurs années, la plus-value réelle du bien avant l'entrée en vigueur du plan d'aménagement obligatoire n'est bien souvent pas prise en compte.

L'actualisation de la valeur d'acquisition initiale sur la base de l'indexation des prix à la consommation ne reflète en effet pas la plus-value réelle que le bien a acquise entre-temps.

Etant donné que la valeur du bien est arrêtée à deux moments distincts, les valeurs obtenues peuvent donc être considérablement différentes à mesure que ces moments s'éloignent dans le temps.

B.10.2. Le mode de calcul précité de la valeur d'acquisition du bien lésé par des dommages résultant de la planification spatiale fait donc naître de grandes différences entre les propriétaires en ce qui concerne le montant versé pour l'indemnisation de dommages résultant de la planification spatiale. Certains propriétaires recevront donc une part substantielle de la moins-value réelle, tandis que d'autres propriétaires ne recevront qu'un montant symbolique, voire ne se verront pas accorder la moindre indemnité pour des dommages résultant de la planification spatiale. Pourtant, ces propriétaires peuvent se trouver dans des situations comparables, étant donné qu'il peut s'agir de parcelles de même superficie et qu'ils pouvaient avoir des projets similaires par rapport à ces parcelles.

B.11. Il ressort de la genèse de l'indemnité accordée pour des dommages résultant de la planification spatiale que le législateur et, après lui, le législateur décrétoal n'ont pas voulu tenir compte de l'évolution des prix sur le marché de l'immobilier et n'ont pas voulu, pour cette raison, autoriser le juge à fixer la valeur réelle du bien à partir de points de comparaison.

Le régime prévu initialement dans la loi organique de l'urbanisme visait à ce que « le droit à indemnité [soit] en tout cas limité au cas de dommage certain, actuel et objectivement déterminable » (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 57).

Dans les travaux préparatoires des modifications législatives qui ont succédé à cette réglementation, il a été souligné que « le législateur [...] a formellement exclu de l'indemnisation le manque à gagner » (*Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 559, p. 24), étant donné que la réglementation ne vise pas à contribuer à « réaliser des plus-values de nature occasionnelle ou spéculative » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 113/1, p. 55). L'indemnité pour les dommages résultant de la planification spatiale doit pour cette raison être calculée sur la base de « la moins-value effective du bien » (*Doc. parl.*, Sénat, 1977-1978, n° 181-2, p. 97).

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 19 décembre 1998 que le législateur décrétaal a expressément rejeté l'option visant à « fixer les valeurs d'acquisition sur la base de points de comparaison ». 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 » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, pp. 13-14).

B.12.1. La Cour doit encore examiner si le mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultant de la planification spatiale n'a pas de conséquences manifestement déraisonnables pour les propriétaires concernés.

B.12.2. En instaurant l'indemnité pour les dommages résultant de la planification spatiale, le législateur décrétaal a choisi de faire participer la collectivité aux frais inhérents à la modification de la politique de l'aménagement du territoire et d'alléger les charges imposées dans l'intérêt général aux propriétaires concernés. En même temps, le législateur décrétaal a uniquement voulu indemniser le dommage effectif et non les augmentations de prix sur le marché de l'immobilier.

B.12.3. Il n'est toutefois pas exclu que le mode de calcul décrétaal porte dans certains cas atteinte aux droits des propriétaires concernés. Tel peut entre autres être le cas lorsque l'autorité a déjà délivré un permis et a ainsi suscité une attente légitime que la parcelle

concernée pouvait être bâtie ou lotie. Tel peut également être le cas lorsque la nouvelle affectation des parcelles ne permet plus aucun aménagement et les rend quasi invendables ou si les propriétaires ont payé, pour les parcelles concernées, des droits de succession qui ne sont pas pris en compte dans l'indemnité pour les dommages résultant de la planification spatiale.

B.12.4. C'est toutefois au législateur décrétoal qu'il appartient de préciser à quelles conditions il peut être dérogé au mode de calcul décrétoal.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

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 7 juin 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot