

Numéro du rôle : 422
Arrêt n° 50/93 du 24 juin 1993

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle posée par la Cour d'appel d'Anvers, sixième chambre, par arrêt du 22 juin 1992, en cause de Beatrice, Anna et Jean-Pierre Van der Voordt contre l'Etat belge, la Région flamande et la Communauté flamande.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges L. De Grève, L.P. Suetens, P. Martens, L. François et J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président F. Debaedts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet*

Par arrêt du 22 juin 1992, la Cour d'appel d'Anvers, sixième chambre, a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le décret du 3 mars 1976 " tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten " (régulant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux) viole-t-il les articles 6 et/ou 6bis de la Constitution en tant qu'il exclut, conformément à l'article 16, § 1er, les biens classés comme sites urbains et ruraux par l'article 2, 2° (lire article 2, 3°) de l'indemnité éventuelle accordée pour les sites, qui ne font l'objet d'aucune définition légale ou décrétable, et prévue par l'article 7 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

1. Les consorts Van der Voordt étaient propriétaires indivisaires du domaine Hoveberg, sis à Hove, Edegemstraat 10, cadastré section A, n<sup>os</sup> 29, 29/p et 30/5, d'une contenance d'environ 3 hectares.

Au plan de secteur « Antwerpen », fixé par arrêté royal du 3 octobre 1979, une partie du domaine, plus précisément une parcelle de 6.408 m<sup>2</sup> ayant une profondeur de cinquante mètres, fut reprise en zone d'habitat.

2. Par arrêté royal du 20 janvier 1981, le domaine Hoveberg se vit accorder une protection en tant que site rural.

3. Dans l'intervalle, les consorts Van der Voordt avaient demandé, le 30 avril 1980, par l'intermédiaire de la s.a. Extensa, l'autorisation de lotir les terrains situés dans la zone d'habitat; la demande fut rejetée par décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Hove du 3 juillet 1981, sur la base de l'avis obligatoire du fonctionnaire délégué qui renvoyait à l'arrêté royal du 20 janvier 1981 susvisé.

4. Par lettre du 28 juin 1982, les consorts Van der Voordt, par le truchement de leur conseil, demandaient au service de l'Etat pour la protection des monuments et des sites que leur soit accordée une indemnité de 12.800.000 F, sur la base de l'article 7 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites.

Cette demande fut rejetée par le service de l'Etat susvisé, au motif que l'article 7 de la loi du 7 août 1931 s'applique uniquement aux sites (landschappen) classés et non aux sites ruraux (dorpsgezichten).

5. Les consorts Van der Voordt introduisirent alors une action en indemnisation devant le tribunal de première instance d'Anvers, première chambre, qui la déclara non fondée et la rejeta par jugement du 8 mai 1985.

6. Après le jugement litigieux, les consorts Van der Voordt ont vendu leur bien; dans l'acte de vente du 13 novembre 1985, ils se sont toutefois réservé explicitement le droit à l'indemnisation.

7. Faisant droit à l'appel interjeté par les consorts Van der Voordt, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle susdite.

### III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 25 juin 1992.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé, le 7 juillet 1992, n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 18 août 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 18 août 1992.

L'Exécutif flamand et les appelants dans l'instance principale ont chacun introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste, respectivement les 1er et 2 octobre 1992.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 26 octobre 1992.

Les appelants dans l'instance principale ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 23 novembre 1992.

Par ordonnances du 8 décembre 1992 et du 1er juin 1993, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 25 juin et 25 décembre 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 7 janvier et 21 avril 1993, le siège a été complété par les juges J. Delruelle et P. Martens, les juges D. André et M. Melchior ayant respectivement été choisis en qualité de président.

Par ordonnance du 21 avril 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 25 mai 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 22 avril 1993.

A l'audience du 25 mai 1993 :

- ont comparu :

. Me J. Colaes, *loco* Me D. Grootjans, avocats du barreau d'Anvers, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

. Me M. Denijs et Me D. Herbosch, avocats du barreau de Bruxelles, pour Beatrice Van der Voordt, domiciliée à Wilrijk, Rucaplein 168, Anna Van der Voordt, domiciliée à Stockholm, 18133 Lidingö, Grenstigen 3, et Jean-Pierre Van der Voordt, domicilié à Hove, Edegemsestraat 12, appelants dans l'instance principale;

- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

A.1. Dans leur mémoire, les consorts Van der Voordt contestent la « doctrine traditionnelle » selon laquelle les servitudes d'utilité publique doivent en principe être supportées sans que le dommage qui en résulte le cas échéant puisse être réparé par les pouvoirs publics; cette conception ne repose, selon eux, sur « aucun principe constitutionnel ou légal » et s'oppose à la « conception traditionnelle de l'humanisme chrétien qui est à l'origine du droit de la responsabilité ».

Ils citent longuement une déclaration que M. Vauthier, alors ministre des Sciences et des Arts, a faite lors des travaux préparatoires de la loi du 7 août 1931 et dont il ressortirait que de telles servitudes donnent toujours lieu à indemnisation.

Ils affirment enfin que la non-indemnisation du préjudice résultant du classement en tant que site urbain ou rural viole le principe d'égalité et de non-discrimination, puisque dans tous les cas comparables, le législateur a prévu l'obligation de réparation et que « le fait de ne pas mentionner l'obligation d'indemniser ne repose sur aucun motif intrinsèque lié au classement en tant que tel ».

A.2. L'Exécutif flamand déclare que le juge qui a pris la décision de renvoi n'a pas posé de question « concernant une éventuelle violation de l'égalité en tant qu'une mesure d'indemnisation est prévue pour les sites mais non pour les sites urbains et ruraux ». Le juge se borne à demander si l'absence d'une définition légale ou décrétable de la notion de « site » pourrait donner lieu à une décision arbitraire et donc à une violation de l'égalité. L'Exécutif flamand soutient que, bien que la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites ne contienne pas une définition explicite de la notion de « site »,

la notion de « site urbain ou rural » a par contre, depuis qu'une définition explicite en est donnée dans le décret du 3 mars 1976, un contenu clair qui peut être cerné au moyen de critères objectifs.

L'Exécutif flamand affirme ensuite que « la possibilité prévue à l'article 7 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites d'obtenir une indemnité pour des restrictions résultant du classement comme site d'un bien immeuble constitue une exception absolue au principe général du droit administratif selon lequel l'établissement d'une servitude d'utilité publique ne saurait donner lieu à un dédommagement ... La réglementation contenue dans le décret du 3 mars 1976 signifie donc un retour au principe général antérieur de non-indemnisation pour les restrictions résultant de servitudes d'utilité publique ».

L'Exécutif flamand considère enfin que la différence de traitement entre les sites urbains et ruraux (stads- en dorpsgezichten), d'une part, et les sites (landschappen), d'autre part, est susceptible de justification objective et raisonnable, à savoir « les critères utilisés dans le décret du 3 mars 1976 concernant le caractère particulier du bien immobilier à classer ».

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les consorts Van der Voordt font valoir que :

« Les parties adverses s'efforcent maintenant de présenter les choses comme si la question préjudicielle avait une portée très limitée, entraînant par là une réponse dépourvue d'intérêt. Ce faisant, les parties adverses perdent de vue que la Cour d'arbitrage peut reformuler si nécessaire la question posée. »

Quant au fond de l'affaire, ils considèrent « que l'explication donnée concernant la justification objective et raisonnable de l'absence d'indemnisation n'est pas pertinente en l'espèce ».

- B -

B.1. La législation réglant la protection du patrimoine immobilier en Région flamande établit une distinction entre trois concepts : monument, site urbain ou rural (stads- of dorpsgezicht) et site (landschap).

B.1.1. Aux termes de l'article 2.2. du décret du 3 mars 1976, il faut entendre par monument : « un objet immobilier, oeuvre de l'homme, de la nature, ou de l'homme et de la nature et présentant un intérêt général en raison de sa valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle, y compris les objets mobiliers qui en font partie et qui sont devenus immeubles par destination ».

B.1.2. Aux termes de l'article 2.3. du décret du 3 mars 1976, un site urbain ou rural est : « le groupement d'un ou de plusieurs monuments et/ou biens immobiliers, et des éléments environnants, tels que plantations, enceintes, cours d'eau, ponts, chaussées, rues et places publiques qui, en raison de leur valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle, sont d'intérêt général ».

B.1.3. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 3 mars 1976 que la caractéristique essentielle d'un site urbain ou rural est de contribuer au caractère et à l'ambiance d'une ville ou d'une commune :

a) Dans l'exposé des motifs du projet, tel qu'il a été déposé au Conseil culturel, il est dit à propos des sites urbains ou ruraux :

« Il peut s'agir notamment de : places de marché, places de village et placettes, rues, ruelles, portes, cours et places publiques, etc. qui ont conservé un aspect typique et appartiennent en tant que telles aux caractéristiques essentielles qui contribuent au caractère et à l'ambiance d'une ville ou d'une commune. » (*Doc.*, Conseil culturel, 122 (1973-1974) - N° 1, p. 4).

b) Dans les travaux préparatoires ultérieurs, l'idée de contribution au caractère et à l'ambiance d'une ville ou d'une commune est confirmée.

Ainsi, en séance publique du Conseil culturel, le rapporteur a expliqué que le projet de décret «, en ce qui concerne les sites ruraux et urbains, visait en principe les zones considérées comme zones à bâtir dans les plans pour l'aménagement du territoire » et que la politique en matière de protection des monuments et des sites urbains et ruraux devait être combinée avec celle concernant la rénovation urbaine et la rénovation des centres ruraux (*Annales*, Conseil culturel néerlandais, séance du 3 février 1976, pp. 157 et 158).

B.1.4. Une définition de la notion de «site » (landschap) fait défaut tant dans la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites que dans le décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux.

Des travaux préparatoires de la loi du 7 août 1931, d'une part, et de la coexistence de sites urbains et ruraux (stads- en dorpsgezichten) et de sites (landschappen), d'autre part, il ressort toutefois que dans un site (landschap), l'espace et la végétation constituent les éléments essentiels de sa valeur; la règle veut que dans un site (landschap), l'on ne bâtit pas, si ce n'est en respectant le caractère du paysage, comme dans le cas des constructions pour les besoins des exploitations agricoles (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 1928-1929, n° 52, pp. 2 et 5).

B.1.5. Il existe dès lors une distinction fondamentale entre les sites urbains et ruraux (stads- en dorpsgezichten) et les sites (landschappen).

B.2. Il n'appartient pas à la Cour d'arbitrage, mais au juge du fond, et à lui seul, d'apprécier la manière dont la législation est appliquée et, dans le cas d'espèce, de décider si le classement de certains terrains en tant que site rural repose ou non sur un fondement légal.

B.3.1. Un arrêté de classement comporte normalement l'imposition de restrictions à l'utilisation du bien protégé.

En ce qui concerne l'indemnisation de ces servitudes d'utilité publique, la loi du 7 août 1931 distingue entre monuments et sites.

En application de l'article 7 de la loi du 7 août 1931, les propriétaires d'un site (landschap) protégé et les « autres intéressés » ont droit à une indemnité à charge des pouvoirs publics « pour le préjudice que leur occasionnent les restrictions apportées à leurs droits ».

En revanche, la loi du 7 août 1931 ne prévoit aucune indemnité pour les monuments classés.

Il ressort des travaux préparatoires que cette distinction se fonde sur deux motifs :

a) La restriction apportée aux droits du propriétaire d'un monument classé consiste dans l'obligation de le conserver intact. En soi, cette obligation n'entraîne ni dommage ni moins-value de l'immeuble.

Bien au contraire, le classement d'un site (*landschap*) aura, en principe, pour conséquence l'interdiction de bâtir, ce qui peut diminuer notablement la valeur du fonds.

b) Le propriétaire d'un monument classé peut prétendre à une intervention financière des pouvoirs publics dans les frais d'entretien et de restauration (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 1928-1929, n° 52, p. 2).

Dans le rapport des commissions sénatoriales réunies des Sciences et des Arts et de la Justice, l'attribution du droit à une indemnité aux propriétaires et aux titulaires de droits réels fut fort critiquée, parce que les servitudes d'utilité publique ne confèrent en principe aucun droit à une indemnité (*Doc. parl.*, Sénat, 1928-1929, n° 137, p. 5).

Le régime d'indemnisation prévu dans le projet, comportant une distinction entre monuments et sites, a néanmoins été maintenu dans la loi du 7 août 1931.

B.3.2. Depuis lors, tout dommage qui résulte de l'acte régulier d'une autorité administrative peut toutefois donner lieu à une demande d'indemnisation sur la base de l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose :

« Dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section d'administration se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative.

La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard ».

B.3.3. Le décret du 3 mars 1976 ne concerne pas les sites (landschappen) et ne modifie donc en rien le régime d'indemnisation contenu dans l'article 7 de la loi du 7 août 1931.

Le décret du 3 mars 1976 laisse également subsister, à l'égard des travaux d'entretien ou de restauration des monuments classés, le système d'intervention dans les frais prévu à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 7 août 1931.

Aucune intervention financière quelconque de la part des pouvoirs publics n'est par contre prévue pour les travaux d'entretien ou de restauration aux immeubles situés dans un site urbain ou rural (stads- of dorpsgezicht) protégé.

Il y a lieu de mentionner aussi que le régime d'intervention financière visé à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931 est désormais remplacé par l'article 71 du décret du 18 décembre 1992 contenant des mesures d'accompagnement du budget 1993; le nouveau régime ne concerne également que les monuments protégés.

B.4. Dans le cadre de la présente affaire, la Cour ne peut se prononcer sur la question de savoir si la distinction qui est faite, quant au mode d'intervention financière, entre monuments classés et biens situés dans un site urbain ou rural (stads- of dorpsgezicht) protégé est raisonnablement justifiée. Elle se bornera à répondre à la question préjudicielle posée, qui a exclusivement pour objet la distinction entre sites

(landschappen) classés et biens situés dans un site rural ou urbain (stads- of dorpsgezicht) protégé, en ce qui concerne l'indemnisation éventuelle pour des restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété.

B.5. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. De ce qui précède , il apparaît qu'il existe une différence de traitement entre les propriétaires d'un site (landschap) classé ou les titulaires de droits réels sur un tel site, d'une part, et les propriétaires d'un bien immeuble situé dans un site rural ou urbain (stads- of dorpsgezicht) ou les titulaires d'un droit réel sur un tel bien, d'autre part, en ce qui concerne l'indemnisation consécutive aux restrictions imposées à l'usage de la propriété, conformément à l'intérêt général.

L'établissement, par une disposition légale ou en vertu d'une telle disposition, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt public ne confère pas en principe un droit à une indemnité au propriétaire du fonds servant (Cass., 16 mars 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 827).

Le législateur a pu considérer que, pour les sites (landschappen) classés, il était souhaitable de déroger au principe de la non-indemnisation, parce que la réglementation de l'usage de la propriété qui en résultait était le plus souvent à ce point restrictive qu'elle pouvait être considérée comme une expropriation *de facto*.

Il n'en va pas de même pour les monuments et les sites urbains ou ruraux (stads- of dorpsgezichten) protégés : sauf circonstances exceptionnelles, les restrictions apportées à l'usage du droit de propriété ne peuvent être considérées comme une

expropriation *de facto* mais comme idoines à la réalisation du but d'intérêt général et non disproportionnées avec celui-ci. De surcroît, la disposition de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat offre une possibilité d'obtenir une indemnité réparant un dommage exceptionnel.

La Cour estime que la différence de traitement des propriétaires et des titulaires de droits réels selon qu'il s'agit d'un site (landschap) classé, d'une part, ou d'un bien immeuble situé dans un site urbain ou rural (stads- of dorpsgezicht), d'autre part, est raisonnablement justifiée et n'est pas manifestement disproportionnée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit

que le décret du 3 mars 1976 « tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten » (réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux) ne viole pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution en tant que, contrairement à l'article 7 de la loi du 7 août 1931, il ne prévoit pas une réglementation spécifique relative à l'indemnisation des dommages résultant d'un arrêté régulier de protection.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 juin 1993, par le siège précité dans lequel le juge L.P. Suetens, légitimement empêché, a été remplacé par le juge G. De Baets.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

F. Debaedts