

Numéros du rôle : 4395 et 4429
Arrêt n° 173/2008 du 3 décembre 2008

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 32, § 1er, de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, posées par la Cour d'appel de Gand et la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par arrêt du 6 décembre 2007 en cause de la SA « Linopan » contre la SCRL « West-Vlaamse Intercommunale », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 décembre 2007, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 32, § 1er, de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique viole-t-il le principe d'égalité et, dès lors, les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 16 de la Constitution, interprété en ce sens que le droit de rachat par les organismes de droit public visés dans cette disposition pourrait être exercé sans aucune limitation dans le temps à un prix n'impliquant pas une indemnité juste et intégrale, alors que, selon le droit commun fixé à l'article 1660 du Code civil, la faculté de rachat ne peut être stipulée pour un terme excédant cinq années pour tous les autres vendeurs ? ».

b. Par arrêt du 28 janvier 2008 en cause de la SA « Imver » contre la « Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 février 2008, la Cour d'appel d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 32 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique viole-t-il l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'avec le Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la protection de la propriété, en tant que l'application de la clause de rachat s'étend au-delà du délai prévu par l'article 1660 du Code civil ? »;

2. « L'article 32 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il permet à l'autorité publique ou aux sociétés intercommunales créées par celle-ci d'exercer sans limitation la clause de rachat, alors que le délai est limité à cinq ans pour les justiciables privés ? »;

3. « L'article 32 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que le Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la protection de la propriété, en tant qu'il permet à l'autorité publique de reprendre un bien immobilier à un prix imposé unilatéralement par elle, prix qui n'est d'aucune manière lié aux prix du marché au moment de la reprise ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4395 et 4429 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Linopan », dont le siège est établi à 8710 Wielsbeke, Ooigemstraat 16 (affaire n° 4395);

- la SCRL « West-Vlaamse Intercommunale », dont le siège est établi à 8310 Bruges, Baron Ruzettelaan 35 (affaire n° 4395);

- la SA « Imver », dont le siège est établi à 2360 Oud-Turnhout, Bosdreef 34 (affaire n° 4429);

- le Gouvernement flamand (affaires n^{os} 4395 et 4429);
- le Conseil des ministres (affaires n^{os} 4395 et 4429).

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Linopan » (affaire n^o 4395);
- la SCRL « West-Vlaamse Intercommunale » (affaire n^o 4395);
- le Gouvernement flamand (affaires n^{os} 4395 et 4429);
- le Conseil des ministres (affaires n^{os} 4395 et 4429).

A l'audience publique du 21 octobre 2008 :

- ont comparu :
 - . Me A. Declerck, avocat au barreau de Courtrai, pour la SA « Linopan »;
 - . Me C. Flamend, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour la SCRL « West-Vlaamse Intercommunale »;
 - . Me L. Plessers, avocat au barreau de Turnhout, pour la SA « Imver »;
 - . Me F. Lemaire, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Affaire n^o 4395

La SA « Linopan », exploitante d'une usine de panneaux d'aggloméré à Wielsbeke, a acheté, en 1985 et en 1988, deux parcelles de terrain industriel appartenant à la SCRL « West-Vlaamse Intercommunale », en vue du développement de son activité économique. Ces deux parcelles sont toutefois restées non bâties et par conséquent inutilisées dans le cadre des activités économiques de la société acheteuse. En 2004, celle-ci a souhaité revendre les deux parcelles et en a informé la SCRL « West-Vlaamse Intercommunale ». Cette dernière a fait savoir qu'elle avait le droit de racheter les deux parcelles sur la base de clauses particulières du contrat de vente, elles-mêmes fondées sur l'article 32, § 1er, de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (ci-après : loi sur l'expansion économique).

La SA « Linopan » a cité la SCRL « West-vlaamse Intercommunale » devant le tribunal, estimant que la clause de rachat n'était plus valable, ou du moins que la disposition législative précitée était contraire aux articles 10, 11 et 16 de la Constitution. Le tribunal a rejeté l'argumentation de la SA « Linopan » et n'a pas non plus posé de question préjudicielle.

La Cour d'appel de Gand constate que la SA « Linopan » n'a pas respecté les conditions des contrats de vente et qu'elle a laissé les parcelles non bâties. L'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique a, dans l'intervalle, effectivement été abrogé par le décret-programme de la Région flamande du 19 décembre 2003, mais comme la clause de rachat visée dans ledit article a été reprise dans les contrats de vente, c'est le principe de l'effet différé des contrats conclus antérieurement qui, selon la Cour d'appel, est d'application en ce qui concerne le droit transitoire. La Cour d'appel constate également que, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, le droit de rachat visé à l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique n'est pas limité à cinq ans, comme le prévoit l'article 1660 du Code civil. Selon la Cour d'appel, la SA « Linopan » avance des arguments suffisants pour poser une question préjudicielle au sujet de cette disposition.

Affaire n° 4429

En 1988, la SA « Imver » achète une parcelle de terrain à une autre entreprise qui l'avait elle-même achetée en 1973 (sur une superficie plus importante) à l'« Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen ». Dans le contrat de vente de 1988, il est expressément fait référence aux conditions particulières de vente, contenues dans l'acte de vente original de 1973. L'une des conditions particulières de vente consiste en l'obligation d'entamer les travaux de création d'une entreprise sur le bien vendu dans les deux ans à compter de la date de l'acte, ces travaux devant être terminés dans les quatre ans (à compter de cette même date). Ce contrat prévoit également un droit de rachat basé sur l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique.

En 1998, l'« Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen » fait savoir qu'elle souhaite exercer le droit de rachat. La requête à cet effet a été admise par le juge en première instance.

Devant la Cour d'appel d'Anvers, la SA « Imver » objecte que le délai visé à l'article 1660 du Code civil (à savoir cinq ans) est d'application, que la disposition visée de la loi sur l'expansion économique n'est plus d'application et que le délai prévu pour l'exercice du droit de rachat est expiré. La Cour d'appel accède à la demande de la SA « Imver » et pose à la Cour trois questions préjudicielles.

III. *En droit*

- A -

Position de la SA « Linopan » dans l'affaire n° 4395

A.1.1. Après avoir rappelé les faits de la cause, la SA « Linopan » relève tout d'abord la modification d'interprétation de la disposition en cause intervenue en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation. Avant l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mars 2004, l'on estimait que le droit de rachat visé à l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique, était limité à cinq ans.

Selon cette partie, cette jurisprudence répondait à une logique juridique classique, car la loi sur l'expansion économique ne faisait pas naître en soi la faculté de rachat, mais imposait seulement de mentionner la clause en question lorsque les terrains industriels étaient vendus dans le cadre de cette loi. Il s'agit en effet d'un droit conventionnel, puisque la faculté de rachat est créée par la reprise de la clause dans l'acte de vente. La limitation de la faculté de rachat à cinq ans a été jugée nécessaire, lors de l'instauration du Code civil, en vue de ne pas freiner outre mesure le développement du commerce et la libre circulation des biens, comme c'était le cas auparavant, avec des facultés de rachat qui pouvaient être stipulées pour une période allant jusqu'à cinquante ans. Dans la loi sur l'expansion économique, le législateur n'a ni prévu le moindre délai dérogatoire ni inscrit la moindre exception au délai prévu par le droit commun dans l'article 1660 du Code civil, de sorte que, sur la base

des principes généraux du droit, parmi lesquels la primauté d'un texte clair et la nécessité d'une interprétation restrictive des exceptions à la règle générale, c'est ce dernier qui doit être d'application.

La SA « Linopan » estime que la Cour de cassation a considéré à tort, dans son arrêt du 18 mars 2004, que le législateur a implicitement dérogé à la règle contenue dans l'article 1660 du Code civil, simplement sur la base de la finalité économique de la faculté de rachat lorsque des terrains sont vendus dans le cadre de la législation sur l'expansion économique. L'intention du législateur est invoquée pour écarter une disposition législative claire d'ordre public et l'interpréter *contra legem*. Les travaux préparatoires n'indiquent en tout cas pas que la clause de rachat devrait s'appliquer sans limitation dans le temps, en vue d'atteindre l'objectif poursuivi.

C'est pourtant sur la base de cette interprétation que la question préjudicielle a été posée. La Cour est compétente pour se prononcer sur cette interprétation, puisque le juge *a quo* l'a confirmée. Il n'est donc nullement question d'une lacune mais bien de deux interprétations possibles, dont celle d'une clause de rachat perpétuelle que cette partie considère comme inconstitutionnelle.

A.1.2. La SA « Linopan » souligne également que la nouvelle réglementation appliquée en Région flamande depuis le 1er janvier 2004, en application des articles 73 à 78 du décret du 19 décembre 2003, ne prévoit plus de clause de rachat illimitée mais considère que le délai visé à l'article 1660 du Code civil s'applique à cet égard, suite aux observations critiques formulées par le Conseil d'Etat.

A.1.3. Selon la SA « Linopan », la disposition législative en cause engendre, dans l'interprétation donnée par la Cour de cassation, une clause de rachat perpétuelle à des conditions non conformes au marché.

La droit de rachat s'appliquerait de manière illimitée dans le temps : l'action en réméré ne naîtrait qu'à partir du moment où l'activité économique prescrite n'est plus exercée et aucun délai de prescription ne courrait tant que les conditions d'utilisation sont respectées. L'obligation d'exploitation aurait ainsi un caractère perpétuel, puisque le droit de rachat peut toujours être exercé lorsque l'acquéreur met un terme à l'exploitation.

En outre, le prix auquel le terrain industriel pourrait être racheté serait de plus en plus éloigné du prix du marché, puisque l'évolution des prix à la consommation ne suit pas du tout la même tendance que l'augmentation des prix de l'immobilier. Ce raisonnement vaut non seulement pour le prix des terrains industriels – sur la base de l'exemple de l'acquisition propre, une augmentation de respectivement 9,30 euros/m² à 14 euros/m² (valeur indexée) et de 60 à 70 euros/m² (valeur du marché) – mais plus encore pour l'infrastructure et les bâtiments. La valeur de ceux-ci en cas de rachat ne peut jamais être supérieure au coût initial, tel qu'il figure dans la comptabilité, et dont on déduit les amortissements qui ont été admis en matière d'impôt, ce qui signifie que les bâtiments industriels peuvent être acquis par les pouvoirs publics, au terme du délai d'amortissement normal, sans la moindre indemnité, alors que ces bâtiments ont encore une valeur élevée sur le marché à l'échéance du délai d'amortissement.

A.2. Selon la SA « Linopan », il existe une différence de traitement entre des catégories comparables de personnes, étant donné que les acquéreurs de terrain industriel sont traités différemment selon l'identité du vendeur et le moment de l'achat. En effet, une différence de traitement est instaurée entre l'acheteur qui a acquis un bien sur le marché libre et bénéficie de la protection de l'article 1160 du Code civil ou qui a acheté à une personne morale de droit public, après le 1er janvier 2004, avec une clause de rachat conforme à l'article 76 du décret du 19 décembre 2003, et l'acheteur qui a acquis le bien avant le 1er janvier 2004, dans le cadre de la loi sur l'expansion économique, ou après cette date, avec reprise d'une clause de rachat sur la base de la disposition en cause.

Selon elle, il s'agit évidemment de catégories comparables de personnes. La circonstance que la *ratio legis*, les conditions d'exercice du droit de rachat et le prix à rembourser soient différents de ce qu'ils sont sous l'empire de l'article 1660 du Code civil n'est pas pertinente dans le cadre de la discrimination critiquée. Les modalités spécifiques de la clause de rachat visée dans la loi sur l'expansion économique ne diffèrent pas des clauses que les parties peuvent stipuler de manière conventionnelle en vertu du droit commun, à l'exception du délai, qui, dans l'article 1660 du Code civil, est d'ordre public. Dans les deux cas, en effet, il s'agit d'une vente sous condition résolutoire. Cette partie conteste également le fait qu'il s'agirait d'une comparaison entre l'autorité publique et les particuliers : la différence de traitement frappe en effet les particuliers, selon qu'ils ont acheté ou non sous l'empire de la loi sur l'expansion économique, indépendamment, dans ce dernier cas, du fait que le vendeur soit une autorité publique ou un autre particulier.

A.3.1. La différence de traitement ne satisfait pas au critère de pertinence en ce que l'objectif poursuivi – à savoir l'expansion économique – n'est pas atteint par l'octroi d'une faculté de rachat perpétuelle. En effet, d'autres moyens déjà permettent aux pouvoirs publics d'atteindre ce but : la réglementation en matière d'aménagement du territoire, l'obligation conventionnelle inscrite dans l'acte de vente de bâtir sur les terrains vendus et d'exploiter ceux-ci dans un délai déterminé, les règles d'affectation inscrites dans l'acte lors de la vente originaire, avec l'obligation d'imposer celles-ci, en cas d'aliénation, aux propriétaires successifs, et enfin les mesures fiscales, comme l'impôt sur les parcelles non bâties. Ces mesures garantissent suffisamment que le terrain industriel et, le cas échéant, les bâtiments construits sur celui-ci, seront, en cas de revente libre, toujours affectés à une activité économique.

Selon cette partie, la mesure est même contre-productive, en ce que les mécanismes naturels du marché sont enrayés et que le développement économique normal est freiné par la crainte d'un rachat à un prix bien inférieur à la valeur normale du marché. Le propriétaire se gardera de mettre sa propriété en vente, tandis que l'octroi d'un crédit à des entreprises qui ont acheté un terrain industriel sous ces conditions ou qui veulent acquérir un tel terrain et reprendre les engagements de l'acquéreur initial se trouvera défavorablement influencé.

A.3.2. Dans l'interprétation selon laquelle les personnes morales publiques peuvent faire valoir un droit perpétuel de rachat à des conditions non conformes au marché, la disposition en cause ne satisfait à tout le moins pas, selon la SA « Linopan », au critère de proportionnalité. Le vendeur initial réaliserait un double bénéfice, à savoir le rendement sur le prix d'achat perçu initialement et la plus-value sur le terrain, l'infrastructure et les bâtiments, tandis que l'acheteur qui a payé le prix normal du marché à l'époque subira une perte de plus en plus importante sur la valeur du terrain et de l'infrastructure. Le propriétaire ne pourra vendre le bien immobilier pour son propre compte et à un prix normal que si les pouvoirs publics autorisent obligeamment la revente.

Cette partie fait également valoir que les terrains vendus initialement n'ont pas été (nécessairement) – et dans son cas certainement pas – mis en vente à un prix inférieur au prix du marché. En effet, ce n'est pas parce que la Région flamande octroie une aide financière en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains que les intercommunales seraient tenues de vendre à un prix inférieur à celui du marché ou qu'elles le feraient dans la pratique. Il serait au contraire incompatible avec la réglementation européenne que l'autorité publique offre des terrains industriels sous la valeur normale du marché. En tout état de cause, après dix, trente, cinquante ou cent ans, l'on ne peut plus parler de bénéfice spéculatif, à la différence d'un achat réalisé en vertu du droit commun.

A.3.3. En outre, la mesure est arbitraire en ce que, conformément à la disposition en cause, l'exercice du droit de rachat n'est que facultatif. Le bien peut en effet être revendu par l'acheteur initial si la personne morale de droit public y consent. Dans la pratique, le traitement discriminatoire de l'acheteur n'est donc pas lié à des critères fixes et objectifs mais est tributaire d'une appréciation arbitraire de l'autorité publique concernée, et le caractère arbitraire est, selon cette partie, ancré dans le texte de la loi.

A.4.1. Selon la SA « Linopan », le droit de propriété et le droit à une indemnisation complète en cas d'expropriation, tels qu'ils sont garantis par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, sont violés.

Ces dispositions s'appliquent au demeurant aussi à toute mesure publique contraignante entraînant la privation totale et définitive du droit de propriété. Même une expropriation *de facto*, c'est-à-dire toute forme de transfert de propriété imposé par les pouvoirs publics et entraînant la perte du droit de disposer d'un bien immobilier, tombe sous la protection de la disposition citée en dernier lieu. La SA « Linopan » renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a considéré le transfert forcé d'un morceau de terrain aux pouvoirs publics, suite à l'exercice d'un droit de préemption, comme une forme d'expropriation qui, dans la pratique, était arbitraire et disproportionnée (CEDH, 22 septembre 1994, *Heitrich c. France*, § 35).

Il en va de même pour une clause de rachat perpétuelle au profit des pouvoirs publics – fût-elle stipulée dans le contrat - laquelle peut effectivement être qualifiée de décision unilatérale d'expropriation par les pouvoirs publics, puisque la loi impose de stipuler la clause de rachat pour toute vente et que l'application concrète de cette clause requiert une décision discrétionnaire de la personne de droit public qui a vendu le terrain, celle-ci pouvant tout aussi bien autoriser la vente libre. En d'autres termes, il s'agit d'une mesure contraignante de l'autorité publique qui entraîne la privation totale et définitive du droit de propriété, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a qualifié le droit de rachat organisé au profit des pouvoirs publics de procédé de réappropriation forcée.

Il ne s'agit pas non plus du fait que des restrictions à la jouissance ou à l'utilisation seraient imposées, mais bien du fait que la cessation de l'utilisation entraîne la privation totale de propriété à un prix non conforme au marché.

A.4.2. Selon cette partie, une clause de rachat perpétuelle est manifestement incompatible avec le critère de proportionnalité et la privation de propriété a un caractère arbitraire.

A cet égard, la SA « Linopan » renvoie tout d'abord à l'avis du Conseil d'Etat relatif au décret du 19 décembre 2003, sur la base duquel le Parlement flamand a décidé de limiter le droit de rachat à cinq ans. Un droit de rachat qui pourrait être exercé pendant trente ans a été considéré comme non compatible avec le principe de proportionnalité, parce qu'il existait un déséquilibre entre l'objectif d'intérêt général (l'expansion économique) et l'atteinte au droit de propriété de l'acquéreur. Cette constatation vaut *a fortiori* pour une clause de rachat perpétuelle. D'ailleurs, une fois que le terrain a été bâti et exploité conformément aux engagements établis dans le contrat, le maintien de l'activité économique peut être garanti par d'autres mesures moins drastiques, qui permettent d'atteindre l'objectif poursuivi de manière plus efficace. La SA « Linopan » renvoie à l'arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, en vertu duquel une procédure qui est assimilée à une expropriation pour cause d'utilité publique doit être conforme à l'article 16 de la Constitution, et à l'arrêt n° 34/2001 du 13 mars 2001, établissant que cette disposition n'est pas violée lorsqu'une limitation temporaire de la jouissance d'un bien est imposée sans transfert de propriété ni dépossession, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Selon la SA « Linopan », les conditions concrètes d'application en matière de fixation du prix ne satisfont manifestement pas non plus à l'exigence d'une juste indemnité prévue par la Constitution. La juste indemnité visée à l'article 16 de la Constitution implique en effet un dédommagement intégral et correspond en premier lieu à la valeur de vente réelle et objective du bien à la date du transfert de propriété au pouvoir public expropriant, majorée d'une indemnité de emploi. La simple indexation d'un prix d'achat historique ne satisfait, par définition, pas à ce critère et, en ce qui concerne l'infrastructure et les bâtiments, le régime d'indemnisation est encore plus grotesque, étant donné que, par définition, la valeur résiduelle fiscale des bâtiments n'est pas égale à la valeur réelle du marché.

Position de la SA « Imver » dans l'affaire n° 4429

A.5. La SA « Imver » estime elle aussi que la Cour est compétente pour répondre aux questions préjudicielles, étant donné que ces dernières portent effectivement sur une norme législative dont le contenu – en ce qui concerne le caractère permanent de la clause de rachat - est également déterminé par la jurisprudence. Elle renvoie, en la matière, à un précédent dans l'arrêt n° 77/96.

A.6.1. Sur le fond, cette partie défend une position identique à celle de la SA « Linopan » et renvoie, à cet égard, aux travaux préparatoires du décret du 19 décembre 2003 pour démontrer que le législateur décrétaal a compris, dans l'intervalle, qu'une bonne gestion des terrains industriels était également possible par le biais d'autres mécanismes ne remettant pas en cause l'équilibre entre les exigences d'intérêt général et les droits fondamentaux de l'individu en matière de droit de propriété.

A.6.2. Selon cette partie, la mesure en cause, qui porte préjudice aux acheteurs de parcelles de terrains industriels dans le cadre de la loi sur l'expansion économique, n'est pas conforme au principe d'égalité et de non-discrimination. Elle analyse le but de la mesure sur la base des travaux préparatoires de la loi sur l'expansion économique, dont il ressort que les pouvoirs publics entendaient continuer à exercer un contrôle illimité dans le temps sur les terrains industriels aménagés avec des deniers publics et mis à la disposition des entrepreneurs à des conditions plus favorables que celles du marché. En 2003, le législateur décrétaal a toutefois compris qu'un droit de rachat aussi étendu n'était nullement nécessaire pour atteindre la finalité économique. Elle fait également observer qu'elle n'a pas acquis son terrain à des conditions plus favorables que celles du marché, ce qui, du reste, ne serait pas possible en vertu de la réglementation européenne, et plus particulièrement de l'article 87 du Traité UE, ainsi qu'il ressort d'une communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics, datant de 1997. Par conséquent, la finalité économique ne justifie pas la différence de traitement.

A.6.3. La distinction ne repose pas sur un critère objectif puisque le fait que l'acheteur initial puisse lui-même revendre à un tiers ou que les pouvoirs publics décident de racheter eux-mêmes le bien dépend d'une décision purement arbitraire.

Il n'est pas non plus satisfait au principe de proportionnalité. Celui-ci est violé, en ce que l'acquéreur d'un terrain industriel appartenant à l'autorité publique est confronté à une clause de rachat perpétuelle à des conditions non conformes au marché. L'atteinte fondamentale au droit de propriété qui en découle ne peut se justifier par l'intention de promouvoir l'expansion économique.

A.7. En ce qui concerne la violation du droit de propriété et du droit à une indemnisation complète en cas d'expropriation, cette partie se rallie pleinement à la position de la SA « Linopan », en renvoyant à l'avis du Conseil d'Etat relatif au décret du 19 décembre 2003.

Position de la « West-Vlaamse Intercommunale »

A.8. La « West-Vlaamse Intercommunale » conteste la compétence de la Cour, parce qu'aucune question préjudicielle ne pourrait être posée à la Cour au sujet d'une norme législative dans laquelle – comme dans la norme en cause – une règle fait défaut – à savoir la durée de l'exercice du droit de rachat -, et que c'est l'absence de cette règle qui fait naître la prétendue inégalité. Une telle question préjudicielle porte en effet sur une lacune de la loi, et non sur la loi elle-même.

En outre, une décision de la Cour ne contribuera pas à la solution du litige, étant donné que la disposition en cause devrait être appliquée jusqu'à ce que le législateur intervienne à nouveau pour remédier à cette lacune.

A.9. La « West-Vlaamse Intercommunale » conteste l'exactitude des conclusions que la SA « Linopan » a tirées des travaux préparatoires relatifs au décret du 19 décembre 2003, lequel a été adopté antérieurement à l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mars 2004 et prenait encore comme règle le délai de cinq ans pour l'exercice du droit de rachat. Elle souligne plus particulièrement que le régime de la disposition en cause se trouve confirmé dans les articles 75 et 76 du décret précité, mais que le vendeur peut fixer, dans le contrat, le délai dans lequel l'acheteur ou un autre utilisateur doit bâtir et/ou exploiter le bien.

La réalité démontre que le délai de droit commun de cinq ans en ce qui concerne la faculté de rachat est bien trop court et que le vendeur peut stipuler un délai plus long. En décider autrement aurait pour conséquence que les terrains pourraient chaque fois être revendus dans les cinq ans, que des gains spéculatifs seraient empochés et que l'activité économique ne serait pas entamée ou poursuivie. Une telle pratique irait directement à l'encontre de la *ratio legis* tant de la loi sur l'expansion économique que du décret du 19 décembre 2003. La loi du 30 décembre 1970 n'a d'ailleurs pas été abrogée par ce décret, mais ne l'a été que plus tard, par le décret du 23 décembre 2005, après que les arrêtés d'exécution nécessaires eurent été pris pour rendre opérationnelle la réglementation contenue dans le décret du 31 janvier 2003 relatif à la politique d'aide économique adopté précédemment. Le décret du 19 décembre 2003 a lui aussi rendu la clause de rachat impérative, de sorte qu'elle doit en tout état de cause figurer dans les contrats, mais les parties peuvent en régler les modalités, telles que les circonstances et le délai dans lesquels elle peut être appliquée. Du reste, la terminologie de l'article 76 du décret ne laisse persister aucun doute : cet article parle d'une clause de rachat et non d'une faculté de rachat. Ce qui est clair ne doit pas être interprété.

A.10. En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, la « West-Vlaamse Intercommunale » allègue que les catégories de personnes comparées ne sont pas comparables. Dans son arrêt du 18 mars 2004, la Cour de cassation a souligné que la disposition en cause a instauré, dans l'intérêt public, une règle tout à fait propre, qui n'équivaut nullement aux dispositions de droit privé figurant dans le Code civil concernant la faculté de rachat. Les deux catégories de personnes achètent chacune un bien dans un contexte matériel et juridique totalement différent, qui justifie des règles tout à fait autres. Cette partie relève d'ailleurs que le régime contenu dans le Code civil n'est pratiquement plus d'application, qu'il a totalement perdu son rôle social et qu'il visait surtout à lutter contre les abus de l'ancien droit français (dans lequel la faculté de rachat valait comme une sorte d'hypothèque).

La différence de traitement est fondée sur un critère objectif, à savoir la situation du bien sur un terrain industriel subventionné par les pouvoirs publics avec des deniers publics, ce qui porte atteinte à l'intérêt public. La différence de traitement serait certainement justifiée, la partie renvoyant à cet égard aux travaux préparatoires de la loi sur l'expansion économique. A cette occasion, il a été souligné que les possibilités offertes par la disposition en cause étaient justifiées par les efforts considérables fournis par les pouvoirs publics pour acquérir

des terrains, les équiper et les mettre à la disposition des entrepreneurs à des conditions s'écartant souvent sensiblement des conditions ordinaires du marché et que les pouvoirs publics entendaient continuer à exercer un contrôle illimité dans le temps sur les terrains industriels équipés au moyen de deniers publics et éviter ainsi que des industriels qui ne respectent pas leurs obligations ou qui cessent leur activité ne spéculent aux frais du contribuable. En d'autres termes, le but de la loi sur l'expansion économique ne peut être atteint que si l'acheteur réalise effectivement l'activité économique et la poursuit, car ce n'est qu'ainsi que des emplois seront créés et que la communauté régionale en récoltera les fruits. Si ce n'est pas le cas, les pouvoirs publics doivent avoir la possibilité de racheter le bien et de le mettre à nouveau à disposition d'industriels qui créeront effectivement l'activité économique prévue.

En cas de rachat, l'ancien industriel récupère son investissement, puisqu'il reçoit le prix d'achat indexé. Le fait que ce prix ne corresponde pas au prix spéculatif sur le marché des biens immobiliers n'entraîne pas une perte injustifiée pour l'intéressé, mais l'empêche seulement de réaliser des gains spéculatifs. Si la non-réalisation de l'activité et/ou la cessation de celle-ci n'est pas fautive, les pouvoirs publics ne s'opposent pas, dans la majorité des cas, à un transfert de l'entreprise *going concern* avec ses éléments immatériels et son *know-how*, mais ils assortiront leur accord de conditions de prix déterminées en ce qui concerne le terrain, de sorte que la plus-value ne revienne pas aux actionnaires mais aux pouvoirs publics, afin de permettre à ceux-ci de moderniser les terrains industriels existants et d'acquérir et d'équiper de nouveaux terrains.

A.11.1. En ce qui concerne le contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution, la « West-Vlaamse Intercommunale » constate tout d'abord que la question préjudicielle semble basée sur l'hypothèse selon laquelle, en cas d'application de la clause de rachat, le régime d'indemnisation établi par la disposition en cause ne constitue, par définition, « pas une juste et complète indemnité ». La question repose sur une interprétation de la loi qui ne concorde pas avec la volonté du législateur et avec la jurisprudence de la Cour de cassation.

A.11.2. Pour qu'on puisse parler d'expropriation, la privation de propriété doit résulter d'une décision unilatérale des pouvoirs publics ou d'une obligation de transfert de propriété instaurée inconditionnellement par l'autorité normative. Selon la « West-Vlaamse Intercommunale », ce n'est pas le cas de la disposition en cause, puisque le rachat n'est possible qu'à la suite d'un comportement de l'acquéreur, qui consiste à ne pas démarrer l'activité économique déclarée ou à cesser celle-ci, ou encore à ne pas respecter les conditions d'utilisation. Il ne s'agit donc pas d'un transfert obligatoire de propriété, imposé unilatéralement par les pouvoirs publics, mais d'une rétrocession sur laquelle l'industriel concerné a contractuellement marqué son accord et qui n'est possible que dans des circonstances dont il est lui-même le maître et/ou pour lesquelles il peut saisir le juge en cas de contestation. Dans de telles circonstances, prévoir une clause légale de rachat n'a rien à voir avec une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution. Des restrictions à la jouissance des biens, apportées en vertu de lois et de règlements qui fixent les limites légales du droit de propriété, ne peuvent, selon une jurisprudence établie depuis longtemps, être assimilées à une expropriation. Plus récemment, la Cour aussi a considéré, dans son arrêt n° 32/2005, que les restrictions de propriété imposées dans l'intérêt général ne constituaient pas des expropriations dissimulées, même si elles étaient drastiques. La limitation du droit de propriété sur une parcelle de terrain située dans un zoning industriel mis à la disposition par les pouvoirs publics, qui consiste uniquement à permettre aux pouvoirs publics de demander la rétrocession du bien lorsque l'activité économique n'a pas été lancée ou a cessé, est une mesure de contrôle et d'utilisation de la propriété qui est conforme à l'intérêt général et donc à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

La clause de rachat n'est d'ailleurs pas à considérer comme une sanction abusive, vu que le propriétaire concerné récupère la totalité de son investissement. Le prix d'achat est indexé et les travaux d'infrastructure – qui n'existent même pas dans les affaires ayant donné lieu aux questions préjudicielles – sont repris à la valeur vénale ou tout au moins à la valeur comptable résiduelle. Ceci doit permettre de mettre à nouveau les lots à la disposition des candidats entrepreneurs à des prix non spéculatifs et de contribuer cette fois à la réalisation de l'objectif visé par la loi et de l'intérêt général. Le juste équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt privé n'est pas perturbé en l'espèce, étant donné qu'il existe un rapport raisonnable entre les moyens utilisés et l'objectif poursuivi. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme accorde elle aussi, en la matière, une grande marge d'appréciation à l'Etat national, tant en ce qui concerne les modalités d'application qu'en ce qui concerne l'appréciation des conséquences de celles-ci en fonction de l'intérêt général.

Position du Conseil des ministres

A.12. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord les objectifs de la loi sur l'expansion économique, à savoir : contribuer à la création de nouveaux emplois, adapter le cadre législatif désuet à la complexité des évolutions économiques, ancrer des investissements au niveau local et promouvoir un développement équilibré et adapté de l'ensemble des zones économiques, de la forme contractuelle d'incitants à la promotion industrielle et de la compétitivité de grandes entreprises.

A.13. Selon le Conseil des ministres, les catégories qui doivent être comparées ne sont pas comparables, étant donné que les pouvoirs publics, contrairement aux particuliers, servent l'intérêt général et, légitimés par la doctrine du service public, interviennent dans la vie économique avec les prérogatives de l'autorité publique. La question de savoir si les droits qui y sont liés demeurent encore d'application lorsque les pouvoirs publics interviennent dans la vie économique et font notamment appel, à cette occasion, à des techniques contractuelles appelle, selon lui, une réponse affirmative. Dans la mesure où les pouvoirs publics agissent dans l'intérêt général, certains principes de droit public restent d'application, même lorsque ces pouvoirs publics sont liés par une convention. Lorsque, lors de la conclusion de conventions, les pouvoirs publics ont certaines obligations découlant de leur statut particulier, il ne se conçoit pas qu'il n'en résulte aucun privilège particulier, même dans un cadre contractuel.

Faisant référence à la jurisprudence de la Cour dans ses arrêts n^{os} 32/96, 130/99 et 13/2000, le Conseil des ministres conclut qu'il convient également en l'espèce de considérer que les pouvoirs publics ne sont en principe pas comparables aux particuliers, ce qui justifie l'application de régimes juridiques distincts à l'égard de chacune des catégories. Le Conseil des ministres renvoie également à la doctrine et à la jurisprudence relatives à l'article 86 du Traité CE, dont il ressort que des pouvoirs publics ne peuvent pas être assimilés à des particuliers en toutes circonstances, et spécialement dans le cadre de cette disposition relative à l'application des règles de concurrence. Étant donné que les activités exercées dans le cadre de la loi sur l'expansion économique ne sont pas de nature économique mais concernent au contraire l'intérêt général, les règles de concurrence ne sont pas d'application.

Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que les conventions de vente de terrains industriels conclues entre des particuliers et les pouvoirs publics, en application de la disposition en cause, et les conventions conclues entre les autres acheteurs particuliers de terrains industriels, sont elles aussi à ce point différentes qu'elles ne sont pas comparables (pour la première catégorie : le contexte spécifique de la vente; le bénéfice d'avantages à l'achat; les circonstances très précisément définies dans lesquelles la clause de rachat s'applique; la possibilité de revendre sous certaines conditions).

A.14.1. Si toutefois les situations s'avéraient comparables, le Conseil des ministres considère que la disposition en cause est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. À cet égard, il renvoie aux travaux préparatoires qui justifient la technique consistant à imposer des conditions et la possibilité d'appliquer une clause de rachat par les efforts financiers considérables que les pouvoirs publics doivent eux-mêmes consentir dans le cadre de l'aménagement de zonings industriels, de sorte qu'il ne peut être laissée une liberté totale aux partenaires privés. Les pouvoirs publics entendaient être absolument certains qu'en achetant des terrains industriels, le partenaire privé créerait de l'emploi. Si celui-ci manquait à ses obligations à cet égard, les pouvoirs publics pouvaient faire valoir la clause de rachat et donc servir un intérêt général - à savoir la création d'emplois.

La règle prévue par la disposition en cause indique précisément le caractère exceptionnel et l'approche de droit public de tout le système. L'élément spécifique réside précisément dans le fait que le législateur a instauré un droit de préemption spécial en faveur des pouvoirs publics. La Cour a déjà considéré à plusieurs reprises que des règles particulières pouvaient s'appliquer aux pouvoirs publics lorsque ceux-ci agissaient dans le cadre de conventions particulières réglementées par la loi (en l'occurrence, les marchés publics : arrêt n^o 75/97; et arrêt n^o 5/99).

En aucun cas, les circonstances concrètes d'une affaire - par exemple le fait qu'un prix élevé ait été payé ou qu'aucun investissement n'ait été réalisé par les pouvoirs publics en ce qui concerne l'aménagement d'une infrastructure - ne sauraient permettre de conclure que l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Et l'on n'aperçoit pas non plus pourquoi la décision de la personne morale de droit public concernant la possibilité de revente par l'acquéreur initial ne devrait pas être fondée sur des motifs légitimes, dans le cadre de l'objectif du législateur. Il n'est d'ailleurs que normal que celui qui bénéficie d'avantages financiers et matériels, accordés par les pouvoirs publics, pour exercer une activité

spécifique dans le cadre d'un projet, soit censé donner des garanties quant à la continuité de cette activité. L'inconstitutionnalité de la norme contrôlée ne peut en tout cas être déduite d'hypothétiques décisions arbitraires prises par les autorités compétentes et/ou de l'application incorrecte de la loi.

A.14.2. Le partenaire privé qui, dans le cadre de la loi sur l'expansion économique, a signé de son plein gré la convention de vente établissant les conditions imposées était conscient ou devait être conscient des conséquences éventuelles, au cas où il ne respecterait pas les clauses de ce contrat. A la lumière de ces considérations, il n'est pas déraisonnable que, contrairement à ce que prévoit l'article 1660 du Code civil, les pouvoirs publics aient, sur la base de la disposition en cause, un droit de rachat illimité. La distinction entre les deux dispositions est d'ailleurs aussi clairement indiquée dans l'arrêt de la Cour de cassation déjà cité.

A supposer que les catégories soient comparables, la différence de traitement est objectivement et raisonnablement justifiée, selon le Conseil des ministres. En effet, les pouvoirs publics ont investi de l'argent provenant des recettes fiscales pour créer des zonings industriels parfaits et pour offrir aux acheteurs potentiels des conditions financières avantageuses, dans le but final de créer des emplois. Si le partenaire privé ne respecte pas sa part du contrat, il est évident qu'une sanction spéciale est prévue dans l'intérêt général, à savoir une clause de rachat illimitée. A cet égard, il convient de tenir compte en particulier du fait que le partenaire privé a accepté l'application des clauses spéciales fondées sur la disposition en cause. La circonstance que le prix ne serait pas conforme au marché en cas de rachat n'est pas pertinente, étant donné que les conditions favorables dont a bénéficié l'acquéreur au moment de l'achat n'étaient pas non plus conformes au marché.

A.15.1. Selon le Conseil des ministres, l'article 16 de la Constitution ne s'applique pas en l'espèce parce qu'il ne s'agit pas d'une expropriation, faute de contrainte par laquelle le particulier serait privé de la propriété. En effet, il ne s'agit pas d'un acte juridique unilatéral d'une autorité administrative – qui caractérise l'expropriation – puisque le partenaire privé a accepté le fait que s'il ne respectait pas certaines conditions de la vente, les pouvoirs publics auraient la possibilité de racheter le bien. Dans ce cas, il s'agit de l'exécution d'un accord contractuel et non d'un acte juridique unilatéral. Etant donné que le transfert a une origine consensuelle, il n'est pas question d'expropriation dans les affaires présentes et l'article 16 de la Constitution n'est pas applicable.

Même si cette disposition était censée s'appliquer, le Conseil des ministres estime que le régime d'indemnisation prévu à l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique répond à la notion de « juste indemnité ».

A.15.2. Selon le Conseil des ministres, la référence aux travaux préparatoires relatifs au décret du 19 décembre 2003 n'est pas pertinente. Selon lui, le Conseil d'Etat n'est pas arrivé à la conclusion qu'un droit de rachat qui pourrait être exercé pendant trente ans serait contraire à l'article 16 de la Constitution ou à l'article 1er du Premier Protocole additionnel. En outre, le Conseil d'Etat a souligné qu'il était possible de prévoir une règle qui dérogerait au délai de cinq ans visé à l'article 1659 du Code civil.

Position du Gouvernement flamand

A.16. Le Gouvernement flamand esquisse la *ratio legis* de la loi sur l'expansion économique et du décret du 19 décembre 2003. L'utilisation de la clause de rachat permet d'activer les parcelles inexploitées et de les remettre en vente sur le marché. L'expansion économique et la création d'emplois qui en découle doivent être réalisées dans l'espace limité mis à la disposition de l'économie. Les parcelles qui restent inexploitées représentent une superficie considérable. Pour les pouvoirs publics, la clause de rachat constitue par conséquent un moyen efficace pour récupérer des terrains non utilisés et limiter, par le biais de la réutilisation, la mainmise sur les rares espaces libres.

Le Gouvernement flamand relève également une certaine sélectivité dans la comparaison suggérée par la SA « Linopan » dans l'affaire n° 4395. D'une part, cette partie invoque effectivement le court délai de cinq ans visé à l'article 1660 du Code civil, mais, d'autre part, elle considère que le régime d'indemnisation que contient l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique viole l'article 16 de la Constitution, alors que cette indemnisation est plus large que celle à laquelle on a droit en vertu de l'article 1673 du Code civil.

A.17. Le Gouvernement flamand conteste également la recevabilité de la troisième question préjudicielle dans l'affaire n° 4429, d'une part, parce que les catégories de personnes qui doivent être comparées ne sont pas indiquées et, d'autre part, parce qu'est alléguée la violation directe d'une disposition du droit international, pour laquelle la Cour n'est pas compétente.

A.18. A titre principal, le Gouvernement flamand objecte que la faculté de rachat prévue par le Code civil n'est pas comparable avec la clause de rachat visée dans la disposition en cause. En effet, il s'agit d'une vente sous condition résolutoire, qui aboutit à la dissolution du contrat *ab initio* et restaure rétroactivement le vendeur dans sa propriété antérieure. En outre, cette figure juridique a totalement perdu son utilité sociale. Les deux figures juridiques sont à ce point différentes quant à leur but, à leur objet, aux possibilités d'exercer le droit en cause ou de revendre le bien à un tiers, à la hauteur du prix de rachat et de l'indemnité de résolution de la vente respectifs, qu'elles ne sont pas comparables.

A cet égard, le Gouvernement flamand souligne l'objectif de la disposition en cause, à savoir pérenniser l'activité économique dans les zonings industriels, de sorte que la finalité économique ne peut pas être limitée à cinq ans et que la clause de rachat doit valoir tant que l'affectation économique de la propriété est maintenue. La clause de rachat doit pouvoir être appliquée de manière illimitée dans le temps, à moins que l'acte de vente authentique ne limite ce délai. Le régime de rachat touche par conséquent à l'intérêt public, notamment parce qu'il empêche l'expropriation d'autres propriétés à des fins économiques. L'argumentation sur laquelle se fonde la restriction dans le temps de l'exercice de la faculté de rachat visée à l'article 1660 du Code civil ne joue pas en ce qui concerne le régime de rachat inscrit dans la loi sur l'expansion économique, que du contraire même, puisque les finalités économiques visées par les autorités publiques sont valables pour un délai supérieur à cinq ans. En outre, l'acheteur a signé la convention d'achat de son plein gré et il devait être conscient des conséquences éventuelles au cas où il ne respecterait les clauses contenues dans la convention. Les particuliers acheteurs dans le cadre de chacun des deux régimes ne sont donc pas comparables.

A.19. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

Dans la mesure où il est dit que l'objectif peut également être atteint par d'autres moyens, cette critique porte sur la politique menée et suppose un contrôle d'opportunité ne relevant pas des compétences de la Cour. Le choix opéré par le législateur ne peut être modifié s'il n'est pas manifestement déraisonnable. La clause de rachat est effectivement proportionnée à l'objectif décrit plus haut, non seulement parce que d'autres mesures sont moins efficaces mais aussi parce que le régime de rachat a également un effet dissuasif, incitant à ne pas acheter de trop grandes réserves de terrains, soit à des fins spéculatives, soit en raison d'une utilisation irréfléchie de l'espace. En outre, la clause de rachat vise non seulement à maintenir l'affectation économique des terrains mais aussi à veiller à la qualité de ceux-ci. Enfin, lorsqu'elle exerce son droit de rachat, la personne morale de droit public concernée est tenue d'appliquer les règles de bonne administration, de sorte que l'arbitraire, l'abus de pouvoir et les influences politiques ne sont pas à l'ordre du jour.

Si une violation des articles 10 et 11 de la Constitution était tout de même constatée, il faudrait à tout le moins conclure qu'elle découle d'une lacune de la législation et que le juge ne peut y remédier en écartant la disposition en cause.

A.20.1. En ce qui concerne le contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que le droit de rachat ne peut nullement être considéré comme une expropriation lorsqu'il concerne des terrains qui ont été acquis par les pouvoirs publics eux-mêmes, ce qui peut être déduit *a contrario* de l'arrêt n° 9/97 et ressort en outre du fait qu'il ne s'agit pas ici d'un acte administratif unilatéral. En effet, l'acheteur a accepté que s'il ne respectait pas certaines conditions de la vente, les autorités publiques avaient la possibilité de racheter le bien, de sorte que le droit de rachat constitue une clause dont il a été convenu contractuellement et non d'un acte juridique unilatéral.

Les restrictions du droit de propriété imposées par les autorités publiques sont justifiées dans la mesure où elles répondent à un équilibre légitime entre l'intérêt général de la communauté et la protection des droits fondamentaux de l'individu. L'objectif d'intérêt général poursuivi avec l'instauration de la clause de rachat a déjà été démontré. Les intérêts du propriétaire de la parcelle sont garantis dans cette mesure qu'il n'exerce quand même pas (ou plus) l'activité économique pour laquelle il avait acquis la parcelle industrielle et qu'il reçoit en outre une indemnité. Dans son arrêt n° 83/2003, la Cour considère qu'il appartient au législateur de déterminer les cas dans lesquels une limitation du droit de propriété donne lieu à une indemnité et les conditions auxquelles

cette indemnité peut être octroyée, ce que le législateur a fait en l'espèce. Cette indemnité est certainement juste, compte tenu des circonstances dans lesquelles l'acheteur a acquis les biens immobiliers et qui doivent certainement être prises en considération pour apprécier s'il a été satisfait ou non à l'exigence d'un juste équilibre. Souvent, il s'agit de terrains expropriés mis à disposition, de sorte que le particulier a tiré un bénéfice d'une acquisition rapide et des gros efforts financiers et autres qui ont été consentis par les pouvoirs publics pour pouvoir mettre ceux-ci à disposition des particuliers, à un prix inférieur à celui du marché libre. Ce prix de rachat doit permettre une remise non-spéculative des parcelles sur le marché des parcelles industrielles. Souvent, le rachat est même utile pour assainir un terrain avant de le remettre sur le marché, en cas d'abandon par exemple, de sorte que l'acheteur initial peut même encore réaliser un profit grâce au rachat au prix fixé par la loi.

A.20.2. S'il était considéré que l'article 16 de la Constitution doit effectivement être appliqué, le régime d'indemnisation prévu à l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique répond effectivement à l'exigence d'une « juste indemnité ». L'avantage dont a bénéficié l'acheteur initial justifie les conséquences patrimoniales ayant une incidence sur cette exigence. Il récupère le montant investi, indexé. Pour fixer l'indemnité, il convient par conséquent de tenir compte du caractère particulier du bien immobilier faisant l'objet du rachat, qui n'est pas comparable avec n'importe quel terrain industriel en vente sur le marché libre. En n'affectant pas les parcelles à l'activité pour laquelle elles ont été acquises, l'entreprise manifeste qu'elle n'a pas besoin d'un bien immobilier de valeur égale, ce qui démontre une fois de plus la différence avec une expropriation « classique ». Une autre solution favoriserait d'ailleurs la spéculation puisqu'une plus-value serait réalisée sur des terrains qui ont pu être mis à la disposition de l'acheteur dans des conditions favorables, souvent après expropriation et grâce aux subsides de l'autorité publique. Dans les circonstances visées par la disposition en cause, le propriétaire de la parcelle industrielle n'a pas droit à la plus-value.

A.21. Le Gouvernement flamand s'oppose, tout comme le Conseil des ministres, au point de vue selon lequel le Conseil d'Etat aurait considéré qu'une clause de rachat de trente ans était contraire à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Au contraire, le Conseil d'Etat a fait observer que le projet de règlement figurant dans le décret du 19 décembre 2003 était plus large que la règle figurant dans la disposition en cause et que, dans la mesure où il porte sur des terrains qui ont été acquis précédemment par les autorités publiques, il ne se posait aucun problème de constitutionnalité. Il souligne qu'en 2003, le législateur décrétoit n'a pas non plus fixé de délai pour pouvoir exercer le droit de rachat mais a laissé ce soin aux parties concernées par la convention.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 32, § 1er, de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (ci-après : loi sur l'expansion économique), avant sa modification implicite, en ce qui concerne la Région flamande, par les articles 74 à 76 du décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004 (*Moniteur belge*, 30 décembre 2003), entré en vigueur le 1er janvier 2004.

L'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique disposait :

« Lorsqu'une personne de droit public a bénéficié de l'aide de l'Etat pour l'acquisition, l'aménagement ou l'équipement des terrains à usage de l'industrie, de l'artisanat ou des services, ces terrains sont mis à la disposition des utilisateurs par location ou par vente.

En cas de vente, l'acte authentique doit contenir des clauses précisant :

1. l'activité économique qui devra être exercée sur le terrain ainsi que les autres conditions de son utilisation;

2. que la personne de droit public ou l'Etat représenté par les Ministres ayant les Affaires économiques ou l'Economie régionale et les Travaux publics dans leurs attributions, pourra racheter le terrain au cas où l'utilisateur cesse l'activité économique visée au 1^o, ou au cas où il ne respecte pas les autres conditions d'utilisation.

Toutefois, moyennant l'accord de la personne de droit public, l'utilisateur pourra revendre le bien, l'acte de revente devant contenir les clauses ci-dessus mentionnées.

Le rachat, objet de la clause mentionnée au deuxième alinéa, *sub 2*, s'effectuera au prix de la vente initiale par le pouvoir public, adapté en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation que publie le gouvernement. L'infrastructure et les bâtiments - à l'exclusion du matériel et de l'outillage - appartenant à l'utilisateur et situés sur le terrain sont rachetés à la valeur vénale. Toutefois, si la valeur vénale dépasse le prix de revient, tel que comptabilisé, diminué des amortissements admis en matière d'impôts sur les revenus, c'est à ce dernier prix que s'opère le rachat. La valeur vénale et le prix de revient tel que défini sont déterminés par les services compétents de l'Etat ».

B.2. Dans un arrêt du 18 mars 2004, la Cour de cassation a précisé la nature et la durée de la faculté de rachat visée à l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique et les a distinguées de celles de la faculté de rachat visée aux articles 1659 et suivants du Code civil :

« Attendu que ladite disposition légale fait partie d'une législation qui, suivant l'article 1er de cette même loi, vise à stimuler l'expansion économique et sa diffusion équitable entre les régions et tend aussi à donner aux terrains visés une destination économique permanente;

Qu'à cette fin, les pouvoirs publics fournissent d'importants efforts, dans l'intérêt public, en vue de l'acquisition, de l'aménagement et de l'équipement notamment de terrains industriels;

Que, dans le contexte, le législateur, en vertu de l'article 32, § 1er, précité, subordonne l'utilisation ou l'acquisition des terrains à la permanence de l'activité économique qui y est

exercée et prévoit ainsi une règle obligatoire propre de rachat qui n'équivaut nullement aux dispositions de droit privé figurant dans le Code civil concernant la faculté de rachat;

Que cette règle ressort de la loi elle-même, même si l'article 32, § 2 [lire : § 1er, alinéa 2], impose de prévoir la faculté de rachat sous la forme d'une clause dans l'acte authentique d'acquisition des terrains;

Attendu qu'il ressort de ce qui précède que le délai de cinq ans, auquel l'article 1660 du Code civil limite la faculté de rachat visée à l'article 1659 du Code civil, ne s'applique pas en l'espèce » (Cass., 18 mars 2004, *Pas.*, 2004, n° 154).

B.3. Les juridictions *a quo* demandent à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la faculté de rachat qu'elle prévoit pourrait être exercée, d'une part, sans la moindre limitation dans le temps, contrairement à la faculté de rachat prévue par l'article 1660 du Code civil et, d'autre part, à un prix n'impliquant pas une indemnité juste et intégrale.

B.4. La disposition en cause, telle qu'elle est interprétée par les juridictions *a quo* à la suite de l'arrêt précité de la Cour de cassation du 18 mars 2004, crée, en ce qui concerne le délai dans lequel le vendeur peut réclamer le droit de propriété du bien vendu, une différence de traitement entre les acheteurs d'un terrain à usage de l'industrie, de l'artisanat ou des services (ci-après : terrain industriel) pour l'acquisition, l'aménagement ou l'équipement duquel le vendeur a reçu une aide, et les acheteurs d'autres biens auxquels les dispositions de droit commun des articles 1659 et suivants du Code civil sont applicables. En effet, pour la première catégorie d'acheteurs, il n'est prévu aucune limitation légale du délai dans lequel la faculté de rachat peut être exercée, alors que, pour la seconde catégorie d'acheteurs, ce délai est expressément limité à cinq ans.

B.5. La dérogation au régime de droit commun prévue par la disposition en cause repose sur un critère objectif, à savoir la nature du bien vendu, et en particulier la circonstance que le vendeur, une personne de droit public, a reçu, pour l'acquisition, l'aménagement ou

l'équipement de ce bien, une aide de l'Etat ou, par suite des lois de réformes institutionnelles, de la Région concernée.

La mesure s'inscrivait dans la volonté de l'autorité de mettre à disposition les moyens adéquats pour promouvoir l'expansion économique, en particulier par la création d'une infrastructure régionale destinée à accueillir les entreprises industrielles, artisanales ou proposant des services. A cette fin, des mesures à caractère financier ont été prises et des aides ont été octroyées aux pouvoirs locaux et à d'autres personnes de droit public en vue de l'acquisition, de l'aménagement ou de l'équipement de terrains industriels. Selon l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi sur l'expansion économique, l'important effort financier consenti par l'Etat justifiait « qu'un certain nombre de dispositions règlent la mise à disposition des terrains et des immeubles pour lesquels une aide a été accordée » (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 354, p. 11) :

« [L'article 32, § 1er,] impose certaines conditions en ce qui concerne la destination à donner au terrain par l'acheteur et les modalités de son utilisation; il règle la revente du terrain à un autre utilisateur ou son rachat par la personne de droit public initialement propriétaire ou par l'Etat, au cas où l'acheteur ne satisfait pas à ses engagements ou n'est plus en mesure de le faire.

Ces dispositions se justifient d'une manière d'autant plus évidente qu'un effort important aura été consenti par l'Etat en vue de l'acquisition, de l'aménagement et/ou de l'équipement de ces terrains » (*ibid.*, p. 25).

L'intervention financière de l'autorité dans l'acquisition, l'aménagement et l'équipement de terrains industriels justifie que le législateur ait institué une faculté de rachat qui ne pouvait être limitée au délai de droit commun de cinq ans, prévu par l'article 1660 du Code civil. En effet, un délai limité à cinq ans, dans lequel la faculté de rachat pourrait être exercée, n'offrirait pas de possibilités suffisantes pour garantir une destination économique permanente de ces terrains.

Etant donné que la faculté de rachat devait également figurer dans l'acte de vente authentique, les parties contractantes pouvaient, par convention, limiter le délai dans lequel cette faculté pouvait être exercée. La circonstance que cela n'a pas été fait dans certains actes de vente authentiques, ce qui a pour effet que la faculté de rachat n'est pas limitée dans le

temps et peut dès lors être exercée sans restriction lorsque l'acheteur cesse ses activités ou n'a pas respecté d'autres conditions d'utilisation, ne prive pas la mesure de sa justification, en ce qui concerne la durée de l'exercice de la faculté de rachat. Toute autre appréciation porterait en outre atteinte à l'autonomie de la volonté des parties à l'acte de vente authentique.

B.6. En ce qu'elles invitent la Cour à contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, en comparaison de la faculté de rachat inscrite aux articles 1659 et suivants du Code civil, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

B.7. La Cour doit également contrôler la disposition en cause au regard des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er 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 réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.8. La faculté pour une personne de droit public qui vend un terrain industriel par application de la disposition en cause de racheter ce terrain à l'acheteur est subordonnée à l'inscription de la clause de rachat dans l'acte de vente authentique et par conséquent à l'accord de l'acheteur sur cette clause. La circonstance que le législateur impose cette obligation d'inscription à la personne de droit public venderesse ne porte pas atteinte au fait

que la force juridique de la faculté de rachat était, concrètement, subordonnée à la confirmation conventionnelle de son existence par l'acheteur. L'exercice de la faculté de rachat par la personne de droit public venderesse – et le transfert de propriété qui s'ensuit – dépend en outre exclusivement du comportement de l'acheteur, qui peut en effet y échapper en poursuivant l'activité économique qui devait être exercée sur le terrain acheté et en respectant les autres conditions d'utilisation qui avaient été conclues dans l'acte de vente authentique par les deux parties.

La faculté de rachat prévue par la disposition en cause et à laquelle l'acheteur devait consentir s'il souhaitait acquérir le terrain industriel ne peut dès lors être considérée comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution ou comme une privation de propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9. La faculté de rachat a cependant pour conséquence de restreindre l'exercice du droit de propriété de l'acheteur.

Conformément à l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, toute ingérence dans le droit de propriété – ou limitation de celui-ci – doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.10. La notion d'« intérêt général » est une notion large qui, lorsque l'autorité publique l'invoque pour justifier une ingérence dans le droit de propriété, requiert un examen approfondi des facteurs politiques, économiques et sociaux. Etant donné qu'il faut considérer que le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation pour mener une politique économique et sociale, la Cour doit respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'utilité publique ou de l'intérêt général, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (voy. notamment CEDH, 21 février 1986, *James et autres c. Royaume Uni*, §§ 45-46; 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, § 48; 23 novembre 2000, *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce*, § 87; 20 juillet 2004, *Bäck c.*

Finlande, § 53; 22 février 2005, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 166; 30 août 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume Uni*, § 71; 19 juin 2008, *Gauchin c. France*, § 60).

B.11. La mesure en cause poursuit incontestablement un objectif d'intérêt général. En effet, elle garantit que les deniers publics qui ont été utilisés pour l'acquisition, l'aménagement et l'équipement de terrains industriels soient également utilisés efficacement, lors de la vente et de la revente ultérieure de ces terrains, en vue du développement régional d'une activité économique et de l'emploi qui y est lié. Dans cette perspective, il n'est d'ailleurs pas pertinent de savoir si l'achat du terrain industriel par l'acheteur originaire s'est fait ou non selon la valeur du marché, puisque la justification réside dans la destination des deniers publics utilisés pour l'acquisition, l'aménagement et l'équipement de ces terrains.

B.12. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme exige en particulier qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure qui prive une personne de sa propriété ou, comme en l'espèce, réglemente l'usage de celle-ci. Afin de déterminer si la mesure en cause respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur le propriétaire concerné une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la disposition en cause (voy. notamment CEDH, 23 novembre 2000, *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce*, § 89; 20 juillet 2004, *Bäck c. Finlande*, § 55).

B.13. La disposition en cause ne prive pas l'acheteur d'un terrain industriel du droit de propriété mais ne fait que l'obliger à revendre le terrain industriel au vendeur originaire dans les cas prévus par la loi.

En outre, l'acheteur n'est pas privé de la possibilité de vendre le terrain industriel avec les bâtiments et l'infrastructure. En effet, l'article 32, § 1er, alinéa 3, de la loi sur l'expansion économique prévoyait expressément que l'utilisateur – l'acheteur originaire du terrain industriel – pouvait revendre le bien, auquel cas l'acte de revente devait comprendre les clauses mentionnées à l'alinéa 2. Cette condition est dictée par le souci de continuer à garantir

l'objectif économique de la vente originale, raison pour laquelle l'accord du vendeur original est également requis. L'autorisation ou le refus de la vente par la personne de droit public, qui doit se faire dans le respect de l'objectif précité de la mesure, est un acte juridique soumis au contrôle juridictionnel de légalité.

Par ailleurs, la faculté de rachat qui peut être exercée par le vendeur original est expressément limitée aux cas où l'acheteur ne respecte pas les conditions de la vente, à savoir en cas de cessation des activités économiques contractuelles ou en cas de non-respect des autres conditions d'utilisation figurant dans l'acte de vente original. Cette possibilité dépend dès lors exclusivement du comportement de l'acheteur original, qui connaissait ou à tout le moins devait connaître tant la clause de rachat fixée par la loi et stipulée dans le contrat que les modalités de la faculté de rachat.

B.14. L'exercice de la faculté de rachat par le vendeur original ne s'opère pas non plus sans indemnisation de l'acheteur pour la propriété à vendre. Compte tenu de l'objectif de la mesure en cause, il ne saurait être exigé que la vente ait lieu à la valeur vénale. Le législateur a élaboré en la matière un régime d'indemnisation différencié.

Ce régime prévoit tout d'abord le rachat du terrain industriel au prix de la vente initiale par l'autorité publique, adapté en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation publié par le Gouvernement. Un tel régime doit exclure tout but spéculatif de la part de l'acheteur original pour l'achat initial des terrains. L'infrastructure et les bâtiments – à l'exclusion du matériel et de l'outillage - qui appartiennent à l'acheteur original et sont situés sur le terrain industriel sont en principe rachetés à la valeur vénale. Toutefois, si la valeur vénale est supérieure au prix de revient, tel qu'il est comptabilisé, diminué des amortissements admis en matière d'impôts sur les revenus, le rachat s'opèrera à ce dernier prix. En ce qui concerne l'infrastructure et les bâtiments, le législateur s'est donc fondé sur leur valeur vénale. Si un prix inférieur à cette valeur vénale devait néanmoins être payé, à savoir le prix de revient, tel qu'il est comptabilisé, diminué des amortissements admis en matière d'impôts sur les revenus, cette circonstance découlerait d'un choix économique et fiscal opéré par l'acheteur original lui-même et qui lui était ou devait lui être suffisamment

connu, puisque le régime d'indemnisation différencié figurait au préalable dans la disposition en cause et a été repris dans le contrat.

Par conséquent, le régime d'indemnisation différencié prévu par la disposition en cause répond à un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et le droit des propriétaires concernés au respect de leur droit de propriété.

B.15. En B.4 à B.6, il a été constaté que la mesure en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la faculté de rachat n'est pas limitée au délai de cinq ans prévu par l'article 1660 du Code civil pour l'exercice de la faculté de rachat.

La Cour doit cependant encore examiner si l'absence d'une limitation légale dans le temps de la possibilité d'exercer la faculté de rachat est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.16. Il est exact qu'à défaut d'une limitation dans le temps de la possibilité d'exercer la faculté de rachat, tant dans l'article 32, § 1er, de la loi sur l'expansion économique que dans l'acte de vente authentique individuel, ce droit pourrait être exercé sans limite de temps.

Cette conséquence ne découle toutefois pas directement de la disposition en cause, qui, en tant que telle, ne prévoit pas expressément une validité illimitée de la faculté de rachat, mais de l'absence d'une limitation quelconque dans le temps dans l'acte de vente authentique, limitation qui n'était pas légalement exclue.

En ne prévoyant pas de limitation du délai dans lequel la faculté de rachat peut être exercée, sans interdire qu'un tel délai puisse être fixé contractuellement, la mesure ne constitue pas une ingérence déraisonnable dans l'exercice du droit de propriété.

B.17. En ce qu'elles invitent la Cour à contrôler la disposition en cause au regard des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 32, § 1er, de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique ne viole pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 3 décembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt