

Numéro du rôle : 5075
Arrêt n° 186/2011 du 8 décembre 2011

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 2.4.6, § 1er, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » (coordination du 15 mai 2009) et aux articles 1017, alinéa 1er, et 1022 du Code judiciaire, posées par le Juge de paix du quatrième canton de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, 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

Par jugement du 21 décembre 2010 en cause de la régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent » contre la SA « Immo Claes », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 31 décembre 2010, le Juge de paix du quatrième canton de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

- « L'article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 viole-t-il les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en particulier l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 janvier [lire : août] 1980 de réformes institutionnelles, d'une part, et les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Paris et approuvée par la loi du 13 mai 1955, et avec l'article 77 du décret budgétaire flamand du 19 décembre 2003, d'autre part, en ce qu'il dispose que lors de la détermination de la valeur du bien exproprié, la plus-value résultant des prescriptions d'un plan d'exécution spatial ne peut être prise en compte pour autant que l'expropriation soit requise en vue de la réalisation de ce plan d'exécution spatial ? »;

- « Les articles 1017, § [lire : alinéa] 1er, et 1022 du Code judiciaire violent-ils les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Paris et approuvée par la loi du 13 mai 1955, dans l'interprétation selon laquelle l'exproprié à l'égard duquel est fixée une indemnité d'expropriation provisoire inférieure au montant demandé par celui-ci doit être considéré comme partie succombante qui doit verser une indemnité de procédure forfaitaire à l'expropriant ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent », dont le siège est établi à 9000 Gand, Sint-Jacobsnieuwstraat 17;

- la SA « Immo Claes », dont le siège est établi à 9051 Sint-Denijs-Westrem, Kortrijksesteenweg 1157;

- le Gouvernement flamand;

- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Immo Claes »;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 10 novembre 2011 :

- ont comparu :

. Me E. De Ridder *loco* Me F. Mertens, avocats au barreau de Gand, pour la régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent »;

. Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour la SA « Immo Claes »;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me K. Decock *loco* Me S. Ronse et Me J. Vanpraet, avocats au barreau de Courtrai, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Un jugement du 27 octobre 2009 du Juge de paix de Gand accueille la demande de la régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent » visant à exproprier un certain nombre de parcelles de terrain de la SA « Immo Claes », fixe une indemnité d'expropriation provisionnelle au sens de l'article 8 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et commet un expert.

Après le dépôt, par l'expert, du procès-verbal de description des lieux et du rapport d'évaluation concernant l'expropriation précitée, le juge de paix doit déterminer l'indemnité d'expropriation provisoire au sens de l'article 14 de la loi précitée du 26 juillet 1962.

La SA « Immo Claes » demande au juge de poser deux questions préjudicielles à la Cour. Le juge de paix estime qu'il est tenu de donner suite à cette demande.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. Le Gouvernement flamand estime qu'en tant qu'elle porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par

l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, la première question préjudicielle est irrecevable, parce qu'elle ne précise pas quelles catégories de personnes doivent être comparées.

A.1.2. En ce qui concerne « l'article 77 du décret budgétaire flamand du 19 décembre 2003 » mentionné dans la question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que le juge *a quo* visait vraisemblablement l'article 77 du décret de la Région flamande du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004, et non un des cinq autres « décrets budgétaires » portant la même date. En tant qu'il est demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard de l'article 77 précité, la question est, pour le Gouvernement flamand, également irrecevable, parce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler une disposition décrétales au regard d'une autre disposition décrétales. En outre, il ne pourrait être déduit ni de la formulation de la question préjudicielle, ni de la motivation de la décision de renvoi en quel sens l'article 77 précité serait pertinent en l'espèce.

A.2.1. La SA « Immo Claes » souligne que la question préjudicielle fait mention d'un droit fondamental, plus précisément celui qui est visé à l'article 16 de la Constitution, et que le principe d'égalité et de non-discrimination est invoqué en combinaison avec ce droit fondamental. Il serait ainsi demandé à la Cour si la disposition en cause est discriminatoire en ce qu'une garantie constitutionnelle est refusée à une certaine catégorie de personnes, alors que cette même garantie n'est pas refusée à d'autres personnes.

A.2.2. La SA « Immo Claes » soutient en outre qu'il n'est pas demandé à la Cour de contrôler l'article 77 du décret du 19 décembre 2003 au regard de l'une ou l'autre disposition légale. Sa mention dans la question préjudicielle aurait pour seul but d'inviter la Cour à associer cette disposition à son examen.

A.3. Sur le fond, le Gouvernement flamand estime que la disposition en cause ne viole pas les règles répartitrices de compétence.

A.4.1. Il déduit de la jurisprudence de la Cour que les régions peuvent, sur la base de l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, poursuivre des expropriations et en déterminer les modalités, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Selon lui, les régions peuvent fixer la manière dont l'indemnité doit être calculée, à condition que ce mode de calcul permette une réparation intégrale du préjudice subi.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, il est équitable, pour déterminer la valeur du bien exproprié, de ne pas tenir compte de l'augmentation ou de la réduction de valeur découlant des prescriptions d'un plan d'exécution spatial lorsque l'expropriation est demandée pour la réalisation de ce plan. Il estime que ce point de vue trouve confirmation dans l'arrêt de la Cour n° 16/97 du 25 mars 1997. Il souligne à cet égard que la disposition en cause a la même portée que l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui était contrôlé dans cet arrêt. En outre, dans l'arrêt n° 81/97 du 17 décembre 1997, la Cour aurait statué dans la ligne de l'arrêt n° 16/97 précité. La doctrine estimerait elle aussi que la disposition en cause est équitable et non contraire au principe de la réparation intégrale du préjudice subi.

A.4.3. Le Gouvernement flamand renvoie également à l'arrêt n° 65/2001 du 17 mai 2001, mais estime que la disposition qui faisait l'objet de cette affaire a une autre portée que la disposition en cause. Dans cet arrêt n° 65/2001, il s'agissait, selon le Gouvernement flamand, de la possibilité pour l'autorité publique de procéder à une expropriation dans le but d'assainir des sites d'activité économique désaffectés, sans qu'une nouvelle affectation soit donnée à ces sites.

A.4.4. Le Gouvernement flamand estime que la disposition en cause ne viole pas la garantie de juste indemnité contenue dans l'article 16 de la Constitution. En ce qui concerne l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, il estime que cette disposition n'exige pas qu'une ingérence dans le droit de propriété soit intégralement réparée. *A fortiori*, les garanties offertes par cette disposition en ce qui concerne la compensation d'ingérence dans le droit de propriété ne sont, selon le Gouvernement flamand, pas plus étendues que les garanties offertes par l'article 16 de la Constitution.

A.5.1. La régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent » estime que la disposition en cause ne conduit pas à une indemnité d'expropriation injuste et que les règles répartitrices de compétence ne sont donc pas violées. Elle estime que cette disposition évite que les pouvoirs publics adoptent des mesures

planologiques de manière à payer une indemnité d'expropriation inférieure et que l'exproprié s'enrichisse au préjudice des pouvoirs publics. La disposition en cause garantirait également l'égalité entre les citoyens.

A.5.2. La régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent » souligne que pour réaliser le plan d'exécution spatial en question, elle doit exproprier non seulement les parcelles de la SA « Immo Claes » - à considérer, selon elle, comme zone agricole - mais également un grand nombre de parcelles situées dans une zone d'habitat, pour lesquelles elle doit payer une indemnité d'expropriation plus élevée sur la base de la disposition en cause. Celle-ci ne saurait donc être présentée comme un moyen permettant aux pouvoirs publics de s'enrichir.

A.6. La SA « Immo Claes » considère que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Elle estime que la disposition en cause a pour effet que, lors du calcul de l'indemnité d'expropriation, il n'est pas tenu compte d'un élément qui est essentiel pour permettre la réparation intégrale du préjudice subi. Elle fait valoir à cet égard que l'argumentation développée par la Cour dans son arrêt n° 16/97 du 25 mars 1997 est dépassée.

A.7.1. La SA « Immo Claes » soutient qu'une expropriation n'est, en principe, possible que si le bien exproprié est utilisé par la suite en conformité avec les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux. Si la logique de la disposition en cause était prolongée, il ne pourrait jamais être tenu compte, lors du calcul de l'indemnité d'expropriation, de l'affectation du bien exproprié, ce qui est incompatible avec le principe de la juste indemnité, selon la SA « Immo Claes ».

A.7.2. La SA « Immo Claes » estime en outre que la valeur réelle d'une parcelle n'est pas toujours déterminée par son « affectation formelle » - à savoir l'affectation telle qu'elle ressort des plans en cause. Selon elle, cette « affectation formelle » est précisément souvent donnée parce que la parcelle, en raison de sa nature intrinsèque, avait déjà cette affectation dans la réalité. Dans cette situation, l'affectation formelle n'impliquerait pas une nouvelle affectation, mais simplement la confirmation de l'affectation qui existe dans les faits. En ce que la disposition en cause ne tient pas compte de cette affectation existant dans les faits, le principe de la juste indemnité serait violé.

A.7.3. La SA « Immo Claes » invoque plusieurs dispositions décrétales qui ne prévoiraient pas la modalité d'indemnisation contenue dans la disposition en cause.

Elle renvoie, entre autres, aux articles 73 à 78 du décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004, qui règlent la manière dont l'autorité publique peut acquérir des terrains en vue de les utiliser pour l'équipement et la mise à la disposition de zones d'activité économique. Ces dispositions ne prévoiraient pas d'indemnité d'expropriation spécifique, de sorte que le droit commun serait applicable, ce qui signifierait qu'il y a bien lieu de tenir compte de la destination prévue au plan. De surcroît, l'article 77 de ce décret prévoit que la mise à la disposition des entreprises, y compris la vente, de terrains situés dans des zones d'activité économique et acquis par application de l'article 73 du même décret ou aménagés avec le soutien de la Région flamande s'opère aux conditions du marché. Pour les personnes morales publiques et les organismes publics flamands, cela se fait aux conditions fixées par la communication de la Commission européenne (97/C 209/03) concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics. La SA « Immo Claes » estime que l'autorité publique peut ainsi obtenir un bénéfice injustifié lors d'une expropriation.

Elle renvoie également à l'article 41, § 1er, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, aux termes duquel la Région flamande et les communes flamandes peuvent acquérir des biens immobiliers par expropriation d'utilité publique, pour des raisons de conservation de la nature.

Selon la SA « Immo Claes », l'indemnité d'expropriation varie selon que le pouvoir public expropriant se prévaut de ces dispositions ou de la disposition en cause. Il suffit, selon elle, que l'arrêté d'expropriation fasse référence à la destination prévue au plan et à la volonté de réaliser celle-ci pour échapper, par exemple, à la réglementation du décret précité du 19 décembre 2003.

A.7.4. Selon la SA « Immo Claes », les particuliers et les promoteurs peuvent, par le biais du critère d'indemnisation contesté, réaliser des bénéfices considérables au détriment de l'exproprié. Elle déduit de l'article 2.4.3, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire que les propriétaires ayant obtenu l'autorisation d'aménager eux-mêmes une zone, peuvent céder ce droit à un promoteur professionnel, lequel, lorsque les terrains en question ne peuvent être acquis à l'amiable, peut demander à la commune de procéder à

une expropriation pour laquelle le critère d'indemnisation contesté est appliqué. De cette manière, le promoteur aurait la possibilité de vendre les biens immobiliers en question à un prix beaucoup plus élevé que celui que l'exproprié a reçu.

A.7.5. Il faut en outre, selon la SA « Immo Claes », relativiser le fait que si la disposition en cause n'existait pas, l'exproprié bénéficierait de la plus-value qu'obtiendrait son terrain par suite de la réaffectation. En effet, cette plus-value profiterait en grande partie à l'autorité publique du fait de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale, visée aux articles 2.6.4 et suivants du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.7.6. Enfin, la SA « Immo Claes » estime qu'il ne peut être soutenu qu'un lien étroit existe entre l'affectation et l'expropriation. Elle renvoie à l'article 2.4.8 du Code flamand de l'aménagement du territoire qui prévoit, selon elle, le « caractère relativement provisoire » d'un plan d'expropriation destiné à réaliser un plan d'affectation. Etant donné que ce « caractère provisoire » dépend de la rapidité avec laquelle le propriétaire menacé met l'autorité en demeure après cinq ans, il est particulièrement relatif, selon la SA « Immo Claes ». En outre, lorsque l'autorité publique décide de ne pas mettre le plan d'expropriation en œuvre, elle pourrait arrêter, plusieurs années plus tard, un nouveau plan d'expropriation et exproprier en fonction de la modalité d'indemnisation contestée.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.8. Le Conseil des ministres estime que la seconde question préjudicielle est irrecevable, parce qu'elle ne précise pas quelles catégories de personnes doivent être comparées.

A.9.1. Il considère en outre que le juge *a quo* interprète erronément la disposition en cause.

Il souligne que, conformément à la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, une expropriation se déroule en plusieurs phases et que l'affaire portée devant le juge *a quo* se trouve dans la phase de l'indemnité d'expropriation provisoire. Selon le Conseil des ministres, l'exproprié ne peut, à ce stade, être considéré comme une partie succombante au sens des dispositions en cause. Pour lui, dans le jugement relatif à l'indemnité d'expropriation provisoire, ce n'est pas l'exproprié qui est condamné à payer une indemnité, mais bien l'expropriant. L'indemnité de procédure serait dès lors à charge de l'expropriant.

Le fait que l'indemnité d'expropriation fixée par le juge serait inférieure à l'indemnité demandée par l'exproprié n'y changerait rien. L'offre originale de l'expropriant ne serait pas davantage pertinente, puisque l'indemnité d'expropriation est fixée par le juge et non par les parties. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour de cassation du 4 décembre 1992, qui impliquerait que l'exproprié n'est pas tenu de supporter les frais du procès.

A.9.2. Le Conseil des ministres demande à la Cour de rejeter l'interprétation du juge *a quo* comme étant manifestement inexacte. Si la Cour devait néanmoins estimer que la question préjudicielle est recevable et que les dispositions en cause ne sont pas conformes à la Constitution dans l'interprétation donnée par le juge *a quo*, il demande à la Cour d'examiner également les dispositions dans l'interprétation qu'il soutient.

A.10.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative, en ce qu'il est demandé à la Cour si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Si la question préjudicielle impliquait que l'exproprié à l'égard duquel est fixée une indemnité d'expropriation provisoire inférieure à celle qu'il demande - avec pour effet qu'il devrait être considéré comme la partie succombante - doit être comparé à l'exproprié à l'égard duquel l'indemnité d'expropriation provisoire fixée n'est pas inférieure à celle qu'il demande, le Conseil des ministres estime que ces deux catégories de personnes ne se trouvent pas dans des situations comparables, parce que la seconde obtient ce qu'elle demande et la première non.

Si la question préjudicielle impliquait qu'un exproprié à l'égard duquel est fixée, dans une procédure légale, une indemnité d'expropriation provisoire inférieure à celle qu'il demande - avec pour effet qu'il devrait être considéré comme la partie succombante - doit être comparé à une partie à l'égard de laquelle est fixée, dans

une procédure judiciaire volontaire, une indemnité inférieure à l'offre initiale de l'auteur du dommage, le Conseil des ministres estime également que les deux catégories de personnes ne se trouvent pas dans des situations comparables, eu égard à la nature totalement différente des procédures visées. Le caractère d'utilité publique de l'expropriation justifie une procédure spécifique, selon le Conseil des ministres.

A.10.2. Dans la mesure où il est demandé à la Cour si les dispositions en cause sont compatibles avec le droit de propriété garanti 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, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle est irrecevable. Il est d'avis qu'on ne voit pas, et que la décision de renvoi n'indique pas davantage, en quoi ces dispositions violeraient le droit de propriété. Si la question préjudicielle était malgré tout être recevable sur ce point, il estime qu'elle appelle une réponse négative. Il renvoie, à cet égard, à son argumentation relative aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.11. La régie communale autonome « Stadsontwikkelingsbedrijf Gent » estime que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative. Elle est d'avis que la question de savoir quelle partie doit être considérée comme la partie succombante dans une procédure d'expropriation est une question de fait qui doit être appréciée par le juge de paix. Pour elle, il n'est pas déraisonnable que le juge de paix tienne compte, dans son appréciation, de l'offre originaire de l'expropriant. Si l'indemnité d'expropriation fixée par lui est inférieure à cette offre, il pourrait alors considérer l'exproprié comme la partie succombante.

A.12.1. La SA « Immo Claes » souligne que la seconde question préjudicielle qu'elle avait suggérée dans l'affaire portée devant le juge *a quo* concerne non seulement la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, mais également la compatibilité de ces dispositions avec « les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en particulier l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ». Elle demande à la Cour de reformuler en ce sens la question posée et renvoie dans ce cadre à l'arrêt n° 65/2001 du 17 mai 2001.

A.12.2. Selon la SA « Immo Claes », la question préjudicielle est bel et bien recevable, parce que les articles 10 et 11 de la Constitution y sont invoqués en combinaison avec un droit fondamental, plus précisément le droit fondamental garanti par l'article 16 de la Constitution.

A.13.1. Sur le fond, la SA « Immo Claes » soutient que lorsqu'il réclame, dans le cadre de la procédure relative à l'indemnité d'expropriation provisoire, une indemnité que le juge de paix estime trop élevée, l'exproprié doit être considéré, conformément aux dispositions en cause telles qu'elles sont interprétées par le juge *a quo*, comme la partie succombante, de sorte qu'il est tenu de payer l'indemnité de procédure à l'expropriant. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour de cassation du 3 février 2000.

Elle estime que l'interprétation soutenue par le Conseil des ministres est la plus avantageuse pour elle, mais elle doute que ce soit bien la bonne interprétation. Elle considère que l'arrêt de la Cour de cassation du 4 décembre 1992 auquel renvoie le Conseil des ministres portait sur une situation spécifique et que l'enseignement de cet arrêt ne peut être purement et simplement appliqué à l'affaire actuelle.

A.13.2. La SA « Immo Claes » estime que le principe de la juste indemnité d'expropriation s'oppose à ce que des frais de justice soient imputés à l'exproprié. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt du 5 mai 2006, dans lequel la Cour de cassation aurait jugé que l'indemnité d'expropriation doit impliquer la réparation de tout dommage que subit le propriétaire par suite de l'expropriation, que les expropriés, qui ne possèdent pas de compétences particulières en matière immobilière et qui ont droit à l'égalité des armes par rapport à l'autorité expropriante, n'ont raisonnablement d'autre choix que de recourir à un conseiller technique afin de se faire assister dans le cadre de la procédure judiciaire, et que les frais liés à cette assistance sont une conséquence nécessaire de l'expropriation, de sorte qu'ils font partie de l'indemnité d'expropriation. La SA « Immo Claes » estime qu'il devrait en être de même pour les frais d'assistance judiciaire.

A.13.3. Enfin, la SA « Immo Claes » renvoie aux arrêts de la Cour n^{os} 47/93 et 77/94 et en déduit que, dans une procédure d'expropriation, l'expropriant et l'exproprié sont des parties ayant des qualités essentiellement différentes. En effet, l'exproprié exerce les droits qui sont liés à sa propriété privée; par contre, l'expropriant poursuit des objectifs d'intérêt général. Elle estime que cette différence de qualité s'oppose à un traitement égal sur le plan des frais de justice.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1. L'article 2.4.6, § 1er, alinéa 1er, du « Code flamand de l'Aménagement du Territoire » coordonné par l'arrêté du 15 mai 2009 du Gouvernement flamand (ci-après : Code flamand de l'aménagement du territoire) dispose :

« Lors de la détermination de la valeur de la parcelle expropriée, la plus-value ou la moins-value résultant des prescriptions d'un plan d'exécution spatial n'est pas prise en compte, pour autant que l'expropriation soit requise en vue de la réalisation de ce plan d'exécution spatial ».

B.2. Il est demandé à la Cour si, d'une part, cette disposition est conforme aux règles répartitrices de compétence, et plus particulièrement à l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et si, d'autre part, cette disposition est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 77 du « décret budgétaire flamand du 19 décembre 2003 ».

De la teneur générale de l'affaire soumise au juge *a quo*, il peut être déduit que le décret cité en dernier lieu est le décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004.

B.3. Le Gouvernement flamand soutient que la question préjudicielle est irrecevable en tant qu'elle porte sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, parce qu'il n'est pas précisé quelles catégories de personnes doivent être comparées.

B.4. Lorsqu'il est demandé à la Cour si une disposition ayant force de loi est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition constitutionnelle ou conventionnelle garantissant un droit fondamental, la catégorie de personnes dont ce droit fondamental serait violé doit être comparée à la catégorie de personnes auxquelles ce droit fondamental est garanti.

Il est demandé en l'espèce à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les droits fondamentaux 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. La catégorie des personnes dont ces droits fondamentaux seraient violés doit par conséquent être comparée à la catégorie des personnes auxquelles ces droits fondamentaux sont garantis.

L'exception est rejetée.

B.5. Le Gouvernement flamand soutient également que la question préjudicielle est irrecevable en tant qu'il est demandé de contrôler la disposition en cause au regard de l'article 77 du décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004.

B.6. Ni la formulation de la question préjudicielle ni la motivation de la décision de renvoi ne permettent de déduire en quel sens l'article 77 précité du décret du 19 décembre 2003 devrait être inclus dans l'examen de la question préjudicielle posée.

En ce qu'elle fait mention de cet article 77, la question préjudicielle n'est pas recevable.

B.7. L'examen de la conformité d'une disposition ayant force de loi aux règles répartitrices de compétence doit en principe précéder l'examen de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution.

B.8.1. L'article 6, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les matières visées à l'article 107*quater* [aujourd'hui 39] de la Constitution sont :

I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire :

1° L'urbanisme et l'aménagement du territoire;

2° Les plans d'alignement de la voirie communale;

3° L'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs;

4° La rénovation urbaine;

5° La rénovation des sites d'activité économique désaffectés;

6° La politique foncière;

7° Les monuments et les sites ».

B.8.2. L'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Sans préjudice du § 2, les Gouvernements peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 [aujourd'hui 16] de la Constitution ».

B.9. Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété.

Elles peuvent également procéder à des expropriations ou habiliter des personnes de droit public à le faire : dans ce cas, elles doivent toutefois, en vertu de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, respecter les procédures judiciaires arrêtées par la loi fédérale, ainsi que le principe constitutionnel de la juste et préalable indemnité.

En exigeant des régions qu'elles respectent le principe de la juste et préalable indemnité, le législateur spécial n'a pas entendu leur enlever la compétence de déterminer le mode de

calcul d'une telle indemnité. Pour être juste, l'indemnité doit en principe assurer une réparation intégrale du préjudice subi.

B.10.1. L'expropriation offre aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies normales du transfert de propriété. L'article 16 de la Constitution dispose que 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.

B.10.2. La notion d'« utilité publique » fait l'objet, dans diverses dispositions ayant force de loi, d'une interprétation large.

Ainsi, l'article 2.4.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire autorise les pouvoirs publics à recourir à l'expropriation pour la réalisation des plans d'exécution spatiaux :

« § 1er. Toute acquisition de biens immeubles, requise pour la réalisation des plans d'exécution spatiaux, peut être réalisée par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

§ 2. Sans préjudice des dispositions qui confèrent la compétence d'expropriation à d'autres autorités, les instances suivantes peuvent agir comme pouvoir expropriant en vue de la réalisation de plans d'exécution spatiaux : la région, les provinces, les communes, les associations de communes, les institutions publiques, ainsi que les organes habilités par le Gouvernement flamand à exproprier pour cause d'utilité publique.

Lorsque l'expropriation envisagée a pour objet l'aménagement d'une partie du territoire destinée au lotissement en vue de la construction d'immeubles à usage d'habitation ou à des fins commerciales, le propriétaire ou les propriétaires possédant en superficie plus de la moitié des terrains compris dans ce territoire, sont en droit de demander à être chargés, dans les délais et conditions fixés par le pouvoir expropriant et pour autant qu'ils puissent démontrer qu'ils disposent des ressources nécessaires, de l'exécution des travaux que postule cet aménagement, ainsi que des opérations de relotissement et de remembrement.

La demande doit, à peine de forclusion, être introduite dans les trois mois suivant la date de publication au Moniteur belge de la décision portant approbation du plan d'expropriation.

Lorsque l'expropriation a pour but d'organiser l'aménagement d'une partie du territoire désignée à cet effet par un plan d'exécution spatial communal, le propriétaire ou les propriétaires peuvent, dans les conditions fixées au deuxième et au troisième alinéa, demander à être chargés de l'exécution des travaux d'aménagement.

Dans les cas prévus au deuxième et au quatrième alinéa, le pouvoir expropriant expropriera, à la demande des personnes chargées de l'aménagement de la zone, les immeubles nécessaires à cette fin, lorsque leur acquisition à l'amiable se sera révélée impossible ».

La notion d'« utilité publique » est ici interprétée plus largement que dans le cas d'une expropriation ayant un autre but : l'expropriation en vue de la réalisation d'un plan d'exécution spatial est réputée d'utilité publique en vertu du décret même.

Le caractère particulier de telles expropriations est encore souligné par le fait que le pouvoir expropriant, comme il ressort de l'article 2.4.3, § 2, précité, du Code flamand de l'aménagement du territoire, peut, dans certains cas, à la demande des personnes chargées de l'aménagement d'une zone, exproprier les immeubles nécessaires à cette fin lorsque leur acquisition à l'amiable se sera révélée impossible. Les délais dans lesquels il peut être procédé à l'expropriation en vue de la réalisation des plans d'exécution spatiaux sont en outre limités par les articles 2.4.4 et 2.4.8 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.11. La disposition en cause a pour conséquence que les propriétaires d'une parcelle expropriée en vue de la réalisation d'un plan d'exécution spatial obtiennent une indemnité d'expropriation fondée sur la valeur du bien avant la fixation ou la modification de sa destination par ce plan.

B.12. La disposition en cause trouve son origine dans l'article 31 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Au cours des travaux préparatoires de cette disposition, il a été souligné que le principe « suivant lequel l'indemnité doit être calculée suivant l'état du bien et de ses alentours au moment de l'arrêté d'expropriation, et suivant sa valeur compte tenu du marché immobilier au moment de l'accord amiable ou du jugement, est basée sur l'équité. C'est ainsi qu'il ne peut être tenu compte des fluctuations de prix qui seraient la conséquence d'un *zoning* [lire : zonage] déterminé, de l'exécution des travaux prévus au plan d'aménagement ou des dispositions prohibitives en résultant. Peuvent seules être prises en considération les

fluctuations de valeur dues à des éléments étrangers au plan d'aménagement, comme par exemple une dévaluation monétaire ou une augmentation de valeur des immeubles en général » (*Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, pp. 62-63, et *Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 42). Par conséquent, « la valeur dont il sera tenu compte sera celle au jour de l'expropriation comme s'il n'y avait pas de plan d'aménagement » (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, *ibid.*). Que le bien concerné subisse une plus-value ou une moins-value n'est pas pertinent à cet égard.

B.13. Le critère inscrit dans la disposition en cause pour le calcul de l'indemnité d'expropriation tient compte du lien direct existant entre l'objectif de l'expropriation - la réalisation d'un plan d'exécution spatial - et la cause de la modification de la valeur du bien à exproprier. En effet, puisque c'est la réalisation du plan d'exécution spatial, par l'expropriation, qui influence réellement la valeur du bien immobilier, il est justifié de ne pas tenir compte, pour le calcul de l'indemnité d'expropriation, de la plus-value ou de la moins-value résultant de la réalisation de cet objectif.

Pour le surplus, il n'y a pas lieu d'en décider autrement lorsque l'affectation formelle fixée par le plan rejoint une affectation de fait préexistante à celui-ci. Dans ce cas en effet, la valeur de la parcelle expropriée ne devrait pas être affectée par la réalisation du plan, de sorte que la disposition en cause ne devrait pas être appliquée.

B.14. La disposition en cause ne viole pas le principe de la juste indemnité et est par conséquent conforme aux règles répartitrices de compétence.

B.15. Il découle de ce qui précède que la disposition en cause est également compatible avec l'article 16 de la Constitution et, compte tenu de la portée de la question préjudicielle précisée en B.4, avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

La lecture combinée de ces articles de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne conduit pas à une autre conclusion.

B.16. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.17. L'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par la loi du 24 juin 1970 modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire et certaines dispositions relatives à la compétence des cours et tribunaux et à la procédure civile, dispose :

« Tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète ».

L'article 1022 du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat et modifié par la loi du 22 décembre 2008 portant le même intitulé, dispose :

« L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

A la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient compte :

- de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- de la complexité de l'affaire;
- des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause;
- du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Le juge motive spécialement sa décision sur ce point.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une même partie succombante, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par le juge.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure ».

B.18. Le juge *a quo* demande si ces dispositions, dans l'interprétation selon laquelle l'exproprié qui obtient une indemnité provisoire d'expropriation - au sens de l'article 14 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après : loi du 26 juillet 1962) - inférieure au montant qu'il a demandé doit être considéré comme la partie succombante et est par conséquent redevable d'une indemnité de procédure à l'autorité expropriante, sont compatibles avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.19.1. La SA « Immo Claes » demande à la Cour de contrôler les dispositions en cause non seulement au regard des articles de la Constitution précités, mais aussi au regard « des règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en particulier l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

B.19.2. Les parties devant la Cour ne peuvent pas modifier ou faire modifier le contenu des questions préjudicielles.

La demande est rejetée.

B.20. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, la circonstance que la question préjudicielle ne précise pas quelles catégories de personnes doivent être comparées ne permet pas de conclure à l'irrecevabilité de cette question. En effet, il est demandé à la

Cour si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les droits fondamentaux 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, de sorte que la catégorie de personnes dont ces droits fondamentaux seraient violés doit être comparée à la catégorie des personnes auxquelles ces droits fondamentaux sont garantis.

B.21. Selon les dispositions en cause, l'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause, mise à charge de la partie succombante. Dans l'interprétation du juge *a quo*, l'exproprié doit être considéré comme la partie succombante lorsque le juge de paix fixe une indemnité d'expropriation provisoire inférieure au montant qu'il a demandé.

B.22. Le Conseil des ministres estime que le juge *a quo* fait une interprétation erronée des dispositions en cause, parce que, dans la phase de l'indemnité provisoire d'expropriation, l'exproprié ne pourrait pas être considéré comme la partie succombante.

B.23. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B.24.1. La loi du 26 juillet 1962 règle la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation. En ce qui concerne l'indemnité d'expropriation, cette procédure se déroule en plusieurs phases.

Dans une première phase, le juge de paix fixe, par voie d'évaluation sommaire, le montant des indemnités provisionnelles que l'expropriant verse, à titre global, à chacune des parties défenderesses et reçues intervenantes (article 8). Dans une deuxième phase, le juge de paix détermine à titre provisoire le montant des indemnités dues du chef de l'expropriation, après avoir entendu les parties présentes et l'expert qu'il a désigné (article 14). Les indemnités provisoires allouées par le juge deviennent définitives, à moins qu'une des parties n'en

demande la révision devant le tribunal de première instance (article 16). L'action en révision est instruite par le tribunal « conformément aux règles du Code de procédure civile » (article 16, alinéa 2), ce qui implique que les recours prévus par le Code judiciaire – l'appel et le pourvoi en cassation – peuvent être formés contre le jugement du tribunal. La procédure en révision doit être considérée comme une procédure autonome (Cass., 3 février 2000, *Pas.*, 2000, n° 88).

B.24.2. La question préjudicielle a trait à la phase de l'indemnité provisoire d'expropriation.

La Cour limite son examen à cette phase.

B.25.1. Comme il a été rappelé en B.10.1, l'expropriation offre aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies normales du transfert de propriété. Pour garantir les droits du propriétaire, l'article 16 de la Constitution précise toutefois que 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.

B.25.2. Ainsi qu'il a été rappelé en B.9, l'indemnité, pour être juste, doit en principe assurer une réparation intégrale du préjudice subi.

B.25.3. La procédure réglée dans la loi du 26 juillet 1962 vise principalement à protéger les propriétaires contre l'action illicite des pouvoirs publics, et ce dans le cadre du droit fondamental garanti par l'article 16 de la Constitution. Cette procédure vise plus particulièrement à garantir à l'exproprié le droit à une juste indemnité.

B.25.4. Par la décision de l'autorité publique de procéder à l'expropriation d'un bien, le propriétaire de ce bien devient, par la force des choses, partie dans une procédure judiciaire qui tend en substance à garantir le droit fondamental visé à l'article 16 de la Constitution. Par cette décision, le propriétaire est placé, contre son gré, dans une situation où il doit veiller au respect de ses droits fondamentaux. En raison du caractère juridique et technique de l'objet de la procédure d'expropriation, il n'est pas déraisonnable qu'il estime ne pouvoir faire valoir

pleinement ses droits qu'en se faisant assister par un avocat. Les frais et honoraires de cet avocat doivent dès lors être considérés comme une conséquence de la décision de l'autorité publique de procéder à l'expropriation et, pour que le préjudice soit intégralement réparé conformément à l'article 16 de la Constitution, ils doivent être remboursés par l'autorité expropriante.

B.26. Dans l'interprétation du juge *a quo*, les dispositions en cause ont pour effet que l'exproprié à l'égard duquel une indemnité provisoire d'expropriation inférieure au montant qu'il a demandé est fixée doit payer une indemnité de procédure à l'autorité expropriante, à titre d'intervention dans les frais et honoraires de l'avocat de cette dernière.

Dans cette interprétation, les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec l'article 16 de la Constitution et ne le sont pas non plus avec les articles 10 et 11 de la Constitution, compte tenu de la portée de la question préjudicielle, établie en B.20.

B.27. Comme le fait valoir le Conseil des ministres, les dispositions en cause peuvent toutefois aussi être interprétées différemment.

B.28.1. Puisque la procédure réglée dans la loi du 26 juillet 1962 vise en particulier à garantir à l'exproprié le droit à une juste indemnité, les dispositions en cause, appliquées à cette procédure, peuvent être interprétées en ce sens que l'autorité expropriante doit être considérée comme la partie succombante. En effet, les jugements fixant les indemnités provisionnelles et provisoires visent en substance à contraindre l'autorité expropriante au paiement de la juste indemnité visée à l'article 16 de la Constitution. Ceci ressort entre autres des articles 9, alinéa 1er, et 15, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1962, selon lesquels l'autorité expropriante doit déposer le montant de l'indemnité provisionnelle et provisoire à la Caisse des dépôts et consignations, en vertu des jugements relatifs à l'indemnité provisionnelle et provisoire, et sans que ceux-ci doivent être signifiés.

B.28.2. Bien que cette interprétation puisse aboutir à ce que les frais et les honoraires de l'avocat de l'exproprié ne soient pas intégralement remboursés - l'indemnité de procédure est en effet une intervention forfaitaire dans ces frais et honoraires - il doit être constaté, comme la Cour l'a déjà fait dans son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, qu'en choisissant de réglementer la répétibilité des frais et honoraires d'avocat par la technique du forfait en vue de rendre la législation conforme aux exigences du procès équitable et du principe d'égalité, le législateur n'a pas pris une mesure dépourvue de justification. En prévoyant, par ailleurs, que les montants forfaitaires sont fixés après consultation des ordres des barreaux, le législateur a veillé à ce que ces montants soient fixés en rapport avec les honoraires pratiqués par la plupart des avocats, de sorte qu'on ne saurait considérer que l'octroi de l'indemnité forfaitaire de procédure a en soi pour effet de rendre l'indemnité d'expropriation injuste.

B.29. Dans l'interprétation figurant en B.28.1, les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution. La lecture combinée de ces articles de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 2.4.6, § 1er, alinéa 1er, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, ne viole ni l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ni 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.

- Interprétés en ce sens que, lorsque l'indemnité provisoire d'expropriation, au sens de l'article 14 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, est fixée à un montant inférieur à celui que l'exproprié a demandé, l'exproprié doit être considéré comme la partie qui a succombé, les articles 1017, alinéa 1er, et 1022 du Code judiciaire violent les articles 10, 11 et 16 de la Constitution.

- Interprétés en ce sens que, lorsque l'indemnité provisoire d'expropriation, au sens de l'article 14 précité, est fixée à un montant inférieur à celui que l'exproprié a demandé, l'exproprié doit être considéré comme la partie ayant obtenu gain de cause, les articles 1017, alinéa 1er, et 1022 du Code judiciaire ne violent 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 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 8 décembre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt