

Numéro du rôle : 6834
Arrêt n° 57/2019 du 8 mai 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 4 janvier 2018 en cause de Thierry Storme et autres contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 janvier 2018, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 35 du décret du Parlement flamand du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire viole-t-il l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés avec le principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition impose un calcul forfaitaire de l'indemnité du chef de dommages résultant du plan qui ne tient pas compte, ou insuffisamment, de la perte de valeur réelle de l'immeuble par suite de l'entrée en vigueur du plan dont découle l'interdiction de bâtir, notamment parce que la valeur d'acquisition est uniquement actualisée sur la base de l'indice des prix à la consommation, et dans le cadre duquel il est en outre procédé à une déduction de 20 p.c. de l'indemnité du chef de dommages résultant du plan ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Thierry Storme et autres, assistés et représentés par Me P. Wouters, avocat à la Cour de cassation, et Me P. Flamey, avocat au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 19 décembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 janvier 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 16 janvier 2019, a fixé l'audience au 13 février 2019.

À l'audience publique du 13 février 2019 :

- ont comparu :
 - . Me P. Flamey et Me S. Aerts, avocat au barreau d'Anvers, qui comparaisait également *loco* Me P. Wouters, pour Thierry Storme et autres;
 - . Me K. Caluwaert, qui comparaisait également *loco* Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey 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*

L'auteur des demandeurs devant le juge *a quo* était propriétaire de deux parcelles de terrain. Dans le plan de secteur initial, ces terrains étaient situés dans une zone d'extension d'habitat. Par la suite, l'autorité flamande a modifié la destination de ces terrains pour en faire partiellement une zone agricole et partiellement une zone d'habitat. Pour la partie située dans la zone d'habitat, un permis de lotir a été obtenu. Pour la partie restante, l'auteur a intenté à l'encontre de la Région flamande une action en indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale.

Par jugement interlocutoire du 11 décembre 2003, le Tribunal de première instance de Bruxelles a déclaré l'action fondée et a désigné un expert pour évaluer le dommage. Par jugement définitif du 29 janvier 2013, la Région flamande a ensuite été condamnée au paiement d'une indemnité de 865 040 euros, majorée des intérêts compensatoires. Ce jugement définitif a été réformé sur appel de la Région flamande. Le 22 décembre 2015, la Cour d'appel de Bruxelles a jugé qu'aucune moins-value n'avait été démontrée et qu'il n'y avait pas lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Les demandeurs devant le juge *a quo* ont été ensuite condamnés au paiement des frais de justice dans les deux instances.

Les demandeurs devant le juge *a quo* ont introduit un pourvoi en cassation. Ils soulèvent trois moyens. Par leur deuxième moyen, ils demandent à la Cour de cassation de poser à la Cour constitutionnelle une question concernant l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret coordonné). Étant donné le mode de calcul forfaitaire qu'elle prévoit, cette disposition qui règle l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale ne présenterait aucun lien avec la perte patrimoniale que subissent réellement les intéressés et porterait donc une atteinte disproportionnée aux droits des propriétaires.

Ceci amène le juge *a quo* à poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Renvoyant à la doctrine et à la jurisprudence, les demandeurs devant le juge *a quo* considèrent que l'article 35 du décret coordonné, en ce qui concerne le mode de calcul de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, n'est pas compatible avec les exigences de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Selon eux, la définition de la valeur d'acquisition doit se baser sur une valeur d'acquisition réaliste, à défaut de laquelle il faut en revenir à la valeur vénale établie en fonction de points de comparaison.

A.1.2. De leur avis, les modalités d'un régime d'indemnisation doivent répondre aux exigences de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Toute ingérence dans le droit de propriété du fait de l'autorité publique doit remplir trois conditions cumulatives pour être conforme à l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

En premier lieu, l'ingérence doit reposer sur une norme de droit interne rédigée en des termes suffisamment précis, accessibles et prévisibles. Selon eux, le régime d'indemnisation prévu par le décret n'est toutefois ni précis ni prévisible. Ils affirment que les nombreuses interventions législatives successives et souvent drastiques ont eu pour effet que la législation manque de précision et de prévisibilité pour les intéressés qui, par conséquent,

ne peuvent pas ou pas suffisamment évaluer les effets du régime d'indemnisation. Ils soutiennent que le régime initial a été vidé de sa substance au fil des années.

En deuxième lieu, l'ingérence doit poursuivre un but d'intérêt général.

En troisième lieu, il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre l'ingérence dans le droit de propriété mise en œuvre pour atteindre le but poursuivi et les droits fondamentaux de l'individu. Ils considèrent que l'attitude de l'administration n'est pas conforme à ce qu'attend la Cour européenne des droits de l'homme d'une autorité normalement prévoyante, à savoir qu'elle fasse preuve d'une cohérence raisonnable dans sa manière de traiter les indemnisations.

A.1.3. Ils exposent ensuite que le régime d'indemnisation n'est pas conforme au principe de proportionnalité et porte dès lors atteinte au droit de propriété. Ils considèrent que les propriétaires de biens immobiliers peuvent nourrir une attente légitime qu'en cas de réalisation de leur propriété, ils pourront engranger une certaine plus-value. De telles attentes légitimes d'un certain bénéfice futur qui résulte de l'évolution normale des prix de l'immobilier, compte tenu de la destination des terrains, feraient tout autant partie du patrimoine des intéressés selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et mériteraient donc aussi la protection de l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

Selon eux, le mode de calcul en cause ne se fonde pas nécessairement sur une détermination correcte de la valeur marchande et le montant de l'indemnité se trouve donc en totale inadéquation avec la perte patrimoniale effective qui est subie. Ainsi, dans certains cas, le prix initialement payé à l'acquisition ne refléterait pas la valeur réelle du bien. À leur estime, l'actualisation du prix par une indexation pose également un problème, puisque l'indice utilisé ne correspond pas nécessairement à l'évolution des prix de l'immobilier.

Ils soutiennent dès lors que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2. Le Gouvernement flamand considère tout d'abord que la question préjudicielle doit se limiter aux alinéas 2, 3, 4 et 6 de l'article 35 du décret coordonné. Il observe que la Cour s'est déjà prononcée sur le régime en cause et sur le calcul de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale. Il n'aperçoit pas en quoi la question préjudicielle appellerait une autre réponse que celle qui a été donnée par la Cour dans son arrêt n° 66/2018 du 7 juin 2018.

Il rappelle néanmoins que les modifications législatives successives ont tenté de rendre prévisible la portée du régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale figurant dans l'article 35, afin que le justiciable puisse prévoir dans une mesure raisonnable les conséquences de ses actes au moment où il réalise ceux-ci. Selon lui, ce n'est pas parce que les demandeurs devant le juge *a quo* ne sont pas d'accord avec le contenu de la disposition en cause que cette réglementation est imprévisible.

Par ailleurs, il soutient que la réglementation en cause n'entraîne aucune restriction disproportionnée du droit de propriété. Renvoyant à l'arrêt n° 66/2018 de la Cour, il estime que le calcul des dommages résultant de la planification spatiale effectué selon les titres d'acquisition initiaux peut difficilement être considéré comme étant manifestement déraisonnable, étant donné que, de cette manière, le législateur décrétalement a seulement voulu s'assurer que les autorités n'octroient une indemnité que dans les cas où le propriétaire d'un terrain à bâtir a subi un « dommage certain, actuel et objectivement déterminable ». Il ne serait dès lors pas manifestement déraisonnable de ne pas prévoir d'indemnisation dans les cas où le préjudice est seulement purement hypothétique, ou que son existence ne peut pas être objectivement établie. Il estime aussi, en renvoyant à la jurisprudence de la Cour, que la limitation de l'indemnisation à 80 % n'est pas manifestement déraisonnable. Il conclut que le régime d'indemnisation ne contient pas de restriction disproportionnée du droit de propriété, de sorte qu'il n'y aurait pas davantage de violation du principe d'égalité.

Il considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. La question préjudicielle invite la Cour à examiner la compatibilité de l'article 35 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret coordonné) avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.2. L'article 35 du décret coordonné dispose :

« Il y a lieu à indemnité à charge, suivant le cas, de la Région flamande, de l'association intercommunale ou de la commune, lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur.

La diminution de valeur, qui est prise en considération pour l'indemnisation doit être estimée en tant que la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour où naît le droit à l'indemnité, majorée des charges et des frais avant l'entrée en vigueur du plan, et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan. Seule la diminution de valeur résultant du plan peut être prise en considération pour l'indemnisation. La valeur du bien au moment de l'acquisition est réputée correspondre au montant ayant servi d'assise pour la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de la perception précitée, à la valeur marchande du bien en pleine propriété, au jour de l'acquisition. La valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation est réputée correspondre :

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

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

La valeur du bien au moment de l'acquisition est actualisée en la multipliant par l'indice des prix à la consommation du mois civil précédant celui au cours duquel l'indemnité est fixée et en divisant le résultat ainsi obtenu par l'indice des prix à la consommation moyen de l'année d'acquisition du bien par l'ayant droit de l'indemnité, réduit, le cas échéant, sur la même base que l'indice précité. Ensuite, la valeur actualisée est augmentée des frais d'acquisition et des dépenses faites par l'ayant droit de l'indemnité en vue de donner au bien l'affectation qu'il avait au jour précédant l'entrée en vigueur du plan visé par l'alinéa 1 du présent article.

Le droit à l'indemnisation naît soit au moment de la mutation du bien, soit lors du refus d'un permis de bâtir ou de lotir ou bien soit lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif.

Toutefois, la diminution de la valeur du bien résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de vingt pour cent de cette valeur.

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

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

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

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

Aucune indemnité n'est due dans les cas suivants :

1° interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'une prévision d'expropriation du bien; ce, sous réserve de l'application de l'article 33;

2° interdiction de couvrir une parcelle de constructions au-delà de ce qui est permis par le plan ou de dépasser dans un lotissement la densité d'occupation fixée par le plan;

3° interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, insalubres et incommodes au-delà de la période pour laquelle l'exploitation a été autorisée;

4° interdiction de bâtir sur un terrain ne possédant pas les dimensions minimums fixées par le plan d'aménagement;

5° interdiction de lotir un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée compte tenu de la situation des lieux, ou d'y bâtir;

6° interdiction de bâtir ou de lotir en dehors des agglomérations en raison des nécessités impérieuses résultant de la sécurité de la circulation;

7° interdiction de lotir un terrain pour lequel un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction;

8° pour les bâtiments ou installations fixes détruits par une calamité naturelle, lorsque l'interdiction de leur reconstruction résulte de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 12, § 3, premier alinéa, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles ».

B.3. Dans l'affaire qui a donné lieu à son arrêt n° 66/2018 du 7 juin 2018, la Cour était interrogée sur la compatibilité de l'article 35 du décret coordonné avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Par son arrêt n° 66/2018, la Cour a jugé, pour les motifs reproduits ci-dessous, que le mode de calcul en cause et l'indemnité forfaitaire prévus par l'article 35 du décret coordonné sont compatibles avec les normes de référence précitées :

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

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

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États 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.7.2. L'article 1 du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (alinéa 1er, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).

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

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

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

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

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

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

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

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

B.8. L'indemnité accordée pour des dommages résultant de la planification spatiale est calculée, selon l'article 35 du décret coordonné, comme étant la différence entre ' d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée jusqu'au jour où naît le droit à l'indemnité, majorée des charges et des frais avant l'entrée en vigueur du plan et, d'autre part, la valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation après l'entrée en vigueur du plan '.

Comme valeur du bien au moment de l'acquisition, il faut prendre en compte ' le montant ayant servi d'assise pour la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de la perception précitée, [...] la valeur marchande du bien en pleine propriété, au jour de l'acquisition ' (article 35, alinéa 2, du décret coordonné).

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

La valeur du bien au moment où naît le droit à l'indemnisation est réputée correspondre :

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

2° en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou de délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif, à la valeur marchande à cette date ' (article 35, alinéa 2, du décret coordonné).

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

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

Les travaux préparatoires mentionnent en outre :

' La réglementation prévue par l'arrêté royal du 24 octobre 1978 n'a pas pour objectif d'indemniser intégralement les dommages résultant de la planification spatiale mais de calculer, dans les limites définies par les articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire, l'indemnité que le législateur souhaite octroyer du fait de la limitation du droit de

propriété résultant de la servitude d'utilité publique qui grève ce droit en faveur de la collectivité. Une telle indemnité exceptionnelle peut ainsi être forfaitaire et limitée sans aller à l'encontre d'aucune prescription légale ou constitutionnelle.

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 19 décembre 1998 que le législateur décréteil a expressément rejeté l’option visant à ‘ fixer les valeurs d’acquisition sur la base de points de comparaison ’. Le calcul, pour les dommages résultant du plan, de l’indemnité selon les titres d’acquisition ‘ s’inscrit d’ailleurs entièrement dans la philosophie de l’indemnité pour les dommages résultant du plan, qui constitue une indemnité forfaitaire ’ (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, pp. 13-14).

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

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

B.12.3. Il n’est toutefois pas exclu que le mode de calcul décréteil porte dans certains cas atteinte aux droits des propriétaires concernés. Tel peut entre autres être le cas lorsque l’autorité a déjà délivré un permis et a ainsi suscité une attente légitime que la parcelle concernée pouvait être bâtie ou lotie. Tel peut également être le cas lorsque la nouvelle affectation des parcelles ne permet plus aucun aménagement et les rend quasi invendables ou si les propriétaires ont payé, pour les parcelles concernées, des droits de succession qui ne sont pas pris en compte dans l’indemnité pour les dommages résultant de la planification spatiale.

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

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

B.4. Pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés dans l’arrêt précité n° 66/2018, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen